PRB 05-29E

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

FOOD LABELLING – THE CASE OF DAIRY PRODUCTS: ECONOMIC, LEGISLATIVE AND TRADE ASPECTS

Elizabeth Kuruvila, Analyst
Law and Government Division

Jean-Denis Fréchette, Principal
Economics Division

6 October 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-01349/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

LABELLING STANDARDS IN CANADA 2

A. Purpose of Labelling 3
B. *2003 Guide to Food Labelling and Advertising* 4
C. The Codex Alimentarius 6

DAIRY PRODUCT LABELLING 7

EVENTS LEADING TO AN AMENDMENT REGARDING DAIRY TERMS IN BILL C-27 9

AMENDMENT REGARDING DAIRY TERMS – ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL AND TRADE LAW IMPLICATIONS 13

A. Legislative Authority of Parliament 13
B. Implications Under International Trade Law 16
1. General Agreement on Tariffs and Trade 16
2. Technical Barriers to Trade Agreement 16
3. Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement 18
C. Agreement on Internal Trade 18

ANALYSIS OF PARLIAMENT'S INTENT 19

CONCLUSION 23

APPENDIX A: CODEX STANDARD FOR BUTTER

APPENDIX B: CODEX INTERNATIONAL INDIVIDUAL STANDARD FOR CHEDDAR

APPENDIX C: CODEX GENERAL STANDARD FOR THE USE OF DAIRY TERMS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FOOD LABELLING – THE CASE OF DAIRY PRODUCTS: ECONOMIC, LEGISLATIVE AND TRADE ASPECTS

INTRODUCTION

Food labelling is a complex field, and its ramifications go beyond merely making information available to consumers examining food products on store shelves. Labels certainly provide information on product composition (nutritional value, quality, and potential allergen content), but they can also serve as an advertising vehicle.[1] Regardless of which role they play, they must comply with the following principle: the information given must not be misleading. Canadian regulatory requirements are designed to protect consumers, while ensuring fair competition for the industry.

International trade also influences the way in which food products are labelled. Thus the notion of country of origin labelling[2] (COL) has appeared, presenting two possibilities: it can provide information for consumers, and promotion for foreign producers and distributors. However, COL is disputed when it takes the form of technical barriers to trade – which is how it is viewed in the cattle industry, for example. In other sectors, though (notably the wine and spirits industry), the "appellation d'origine contrôlée" (AOC) is increasingly the subject of international agreements protecting the names and geographical origins of products such as Chablis (France), Ouzo (Greece) and others.[3] Far from being considered a discriminatory labelling approach, the AOC is often viewed as a source of more specific, and thus better, information, which does not mislead consumers and provides producers with their own distinctive brand in a highly competitive market. Without guaranteeing higher sales, the AOC nevertheless affords a certain trade advantage.

---

(1) Not surprisingly, the authoritative labelling reference work in Canada is entitled *2003 Guide to Food Labelling and Advertising* (see the following section of this text).

(2) For further details on this concept, see *Country of Origin Labelling*, PRB 03-02E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, 10 April 2003.

(3) One example is the agreement signed in September 2003 between Canada and the European Union, which led Canada to draft legislation (the Spirit Drinks Trade Act) to provide the legal basis for implementation of the trade agreement.

The label is often the decisive element for the consumer who wishes to buy a food product. The arrival on the market of genetically engineered food products, the sharp increase in the number of organic products, consumers' demand for nutrition information, and the rising number of new products are all competitive factors that call for clear, specific labelling. This requirement does not prevent processors from developing new products (many of which are substitute products), or from promoting them.(4) In an arena as competitive as the retail food market, where annual sales in Canada in 2002 totalled more than $24 billion (constant 1997 dollars), the economic aspects of labelling are extensively debated among the main players in the agri-food industry. Dairy product labelling in Canada is an interesting, and also striking, example of the complexities facing an entire industry, and of the power relationships – or diverging interests – among Parliament, dairy producers, dairy processors and food retailers.

In a complex food market, balance among the stakeholders' various needs is difficult to achieve, which explains why it takes so long to amend regulatory labelling measures. This document examines and analyzes the economic, legislative and trade context, both internationally and interprovincially, of food labelling in general and, more particularly, of the recent legislative proposal on dairy product labelling made in the context of the study of Bill C-27, the Canadian Food Inspection Agency Enforcement Act.(5)

LABELLING STANDARDS IN CANADA

In Canada, responsibility for developing and administering food labelling requirements is shared between two federal organizations, Health Canada and the Canadian Food Inspection Agency (CFIA).

Health Canada is responsible, under the *Food and Drugs Act* (FDA), for developing policies and standards relating to the health, safety and nutritional quality of food sold in Canada.

---

(4) In the case of ice cream, for example, some substitute products do not contain cream; instead, they contain butteroil, made from milk fat.

(5) Short title. The full title is: An Act to regulate and prohibit certain activities related to food and other products to which the Acts under the administration of the Canadian Food Inspection Agency apply and to provide for the administration and enforcement of those Acts and to amend other Acts.

The CFIA is responsible, under the FDA, for the administration of policies intended to prevent misrepresentation and fraud with respect to food labelling, packaging and advertising, and for the administration of general provisions on the labelling of fish and agri-food products with regard to grade, quality and composition, as specified in the *Canada Agricultural Products Act* (CAPA), the *Meat Inspection Act* and the *Fish Inspection Act*. In addition, the CFIA is responsible for administering the food-related provisions of the *Consumer Packaging and Labelling Act* (CPLA), including basic food label information, net quantity, metrication and bilingual labelling.[6]

Responsibility for inspecting food products at all marketing levels falls to the CFIA. At the retail level, the Agency administers the Retail Food Inspection Program as part of its mandate to ensure food safety and protect consumers by enforcing the provisions of the federal legislation for which it is responsible, as well as the provisions of a number of provincial statutes. The labelling provisions of those acts are designed to protect consumers against commercial fraud and product misrepresentation and to help them make informed food product choices by establishing standards with regard to net quantity, quality, composition, substitution, labelling and advertising for all food sold in Canada. The CFIA shares responsibility for the safety of food sold at the retail level with the provincial health services.

Where violations occur at food stores, restaurants or other retail food outlets, CFIA inspectors inform retailers of the regulatory provisions they must respect and take any necessary measures to enforce the law.

A. Purpose of Labelling

For agri-food processors and retailers, the label on a food product is a way of communicating product information to buyers easily and directly. For consumers, it is one of the primary means of differentiating among different foods and brands and making informed purchasing choices.

A label serves three primary functions:

- it provides basic product information (including common name, list of ingredients, net quantity, "best before" date, grade/quality, country of origin, and name and address of manufacturer, distributor or importer);

---

(6) See the CFIA Web site, *2003 Guide to Food Labelling and Advertising*, Chapter 1 (http://www.inspection.gc.ca/english/fssa/labeti/guide/ch1e.shtml#1.2).

- it provides health, safety and nutrition information. This includes instructions for safe storage and handling, nutrition information (e.g., details in the Nutrition Facts table regarding the quantity of fats, proteins, carbohydrates, vitamins and minerals present per serving of stated size), and specific information for consumers following restricted diets;

- it acts as a vehicle for food marketing, promotion and advertising, in order to encourage sales (via label vignettes, promotional information and claims such as "low fat," "cholesterol-free," "good source of fibre," "product of Canada," "natural," "organic," "no preservatives added," etc.).[7]

In short, the label is often the element that makes a consumer decide to buy, or not to buy, a food product. The purpose of labelling is thus essentially twofold:

- to inform consumers without deceiving them; and

- to serve as a means of advertising.

B. *2003 Guide to Food Labelling and Advertising*

The authoritative reference work on labelling in Canada is the *2003 Guide to Food Labelling and Advertising* (the "*2003 Guide*"). Its importance is evident in a market as competitive as the agri-food market, where labelling and advertising go hand in hand. Known originally – in 1961 – as the *Guide for Food Manufacturers and Advertisers*, then as the *Guide to Food Labelling and Advertising*, the document was revised in 2003 and published under its current title. It has served as an authoritative reference for the industry since its original publication.

The 2003 edition, issued 10 years after the 1993 revision, reflects amendments to the *Food and Drug Regulations* concerning nutrition labelling, nutrient content claims and health claims. Consultations were held on it, and stakeholders were able to make comments until the end of December 2004. The Guide is an evolving document that can be amended in future to further clarify existing policies or include new ones.

The *2003 Guide* is based on the following principles.

---

(7) *Ibid.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Guiding principles for the federal food labelling and advertising system

1. Policies will be developed in a responsible manner to ensure that federal food labelling policies and regulations:
   - are necessary to protect health and safety and to prevent product misrepresentation and fraud;
   - promote an informed food choice, by providing consumers with reliable and comparable information, that reflects current food technology and nutrition recommendations and that can be easily understood;
   - support marketplace equity and fair competition;
   - respect obligations under international and federal provincial trade agreements;
   - do not entail costs of implementation that outweigh benefits to society.

2. Consultations will be conducted in a timely and thorough manner with interested parties so that regulations and policies will be responsive to stakeholder needs.

3. Final regulations and policies will be communicated to all stakeholders:
   - those who are subject to the policy or regulation will be informed in a timely manner; and,
   - communications will be clear, concise and complete, so that requirements will be readily understood by all those affected.

4. Enforcement of regulations and policies will be applied in a fair and responsible manner.

Guiding principles for labelling and advertising by the Canadian food and beverage industry

The Canadian food and beverage industry, working in partnership with government, is committed to:

- maintain truth and integrity in consumer communications;
- strive to ensure that product communications comply with existing food regulations and current practices and policies;
- allow consumers to make informed choices by striving to promote messages in advertising and labelling that:
  - reflect consumer requirements for food consistent with current health, safety and nutrition recommendations;

– reflect current technological advancements;
– do not mislead the consumer;
– promote fair competition in the marketplace.[8]

C. The Codex Alimentarius

The Codex Alimentarius is a collection of food standards developed and presented in standard fashion. It is administered by an international organization called the Codex Alimentarius Commission, which is funded jointly by the World Health Organization (WHO) and the UN Food and Agriculture Organization (FAO). Member countries adhere to the Codex on a voluntary basis.

The Codex Alimentarius Commission was created in 1962 to administer the Joint FAO/WHO Food Standards Programme. The Commission has 164 member countries, including Canada. Its role is to develop, by consensus, international food standards designed to protect the health of consumers and facilitate the use of fair practices in food trade. The Commission facilitates better coordination of work conducted by governments and international non-governmental organizations on food standards, and, where those standards are accepted by governments, publishes them as regional or world standards.

The Codex Committee on Food Labelling is responsible for considering international problems related to food labelling, developing provisions on labelling that apply to all foods, amending them as necessary, and endorsing labelling provisions established by the other Codex committees responsible for developing standards, codes of practice and guidelines. The member countries are currently reviewing their positions on the labelling of foods derived from biotechnology in order to discuss them at the Labelling Committee meeting that will be held in Ottawa in May 2006.

Codex standards are not binding: member countries do not have to adopt them by including them in their statutory or regulatory instruments. The relationship between the Codex and dairy terms is discussed in greater detail in the section on trade below, but the fact sheets on the Codex standards for butter and cheddar cheese are included as appendices to this document for information purposes.[9] Those sheets alone illustrate the complexity of dairy product labelling.

---

(8) The guiding principles are taken from the Preface to the *2003 Guide*, which may be found on the CFIA Web site (http://www.inspection.gc.ca/english/fssa/labeti/guide/prefacee.shtml).

(9) See Appendices A and B, respectively, of this document.

DAIRY PRODUCT LABELLING

In Canada, dairy product labelling is subject to a number of statutes and regulations; together, these form a complex regulatory framework that can be difficult to navigate and that sometimes, whether intentionally or not, allows for some latitude in interpretation. The main dairy products standards and labelling requirements are described in Division 8 ("Dairy Products") of the *Food and Drug Regulations*,[10] the enabling statute of which is the FDA, and in the *Dairy Products Regulations*, the enabling statute of which is the CAPA. The two regulations at times differ subtly over definitions and standards for certain dairy products. In addition, some provinces also set their own standards, a situation that further complicates the interpretation and enforcement of regulations.

It would take too long to enumerate the specific standards of each of the many dairy products, but a brief look at the *Dairy Products Regulations*[11] illustrates how the regulations specify standards, a number of which are similar to those found, at the international level, in the Codex. For example, the *Food and Drug Regulations* (section B.08.003) clearly state that milk or whole milk "shall be the normal lacteal secretion obtained from the mammary gland of the cow, genus *Bos*." If milk comes from another type of animal, the label must indicate that fact (e.g., "goat's milk"). The standard names of dairy products must be used to describe them. For example, "cheddar cheese" must contain not less than 31% milk fat; "skim milk powder" may not be called "powdered milk" or simply "milk." Butter must contain not less than 80% milk fat, and the only ingredients authorized by the regulations are milk solids, salt, air or inert gas, the authorized food colouring agent and an authorized bacterial culture.

In addition, according to the *2003 Guide*: "When a food includes a dairy flavour, such as cheddar cheese flavour, which is highlighted on the label, the words 'flavour' or 'artificial flavour' should accompany the flavour designation. When flavours are used to characterize a product, claims must not give the impression that the flavour is the result of the presence of a dairy ingredient."[12]

While the regulations under the CAPA serve as guiding principles for labelling food products, the CPLA and related regulations provide a framework for the use of food standards and other standards with regard to the packaging, labelling, sale, import and advertising of pre-packaged products.

---

(10) *Food and Drug Regulations* (http://laws.justice.gc.ca/en/F-27/C.R.C.-c.870/123054.html).

(11) *Dairy Products Regulations* (http://laws.justice.gc.ca/en/C-0.4/SOR-79-840/index.html).

(12) *2003 Guide*, section 9.4.2.

Labels are defined in several different ways in the statutes and regulations of Canada; in some instances, there are variances between English and French definitions within the same document:[13]

(a) In Bill C-27, the Canadian Food Inspection Agency Enforcement Act:

"label" includes a product legend, word, mark, symbol, design, imprint, stamp, brand, ticket or tag or any combination of those things that is or is to be applied or attached to or included in, or that accompanies or is to accompany, any regulated product or its container.

« étiquette » Toute indication – notamment estampille, mot, marque, symbole, dessin, impression, cachet, empreinte, carte et bague, ou combinaison de ceux-ci – qui est ou doit être placée sur ou dans un produit réglementé ou son emballage, ou qui l'accompagne ou est destinée à l'accompagner.

(b) In the *Canada Agricultural Products Act*:

"label" means a label, legend, word, mark, symbol, design, imprint, stamp, brand, ticket or tag or any combination thereof that is, or is to be, applied or attached to an agricultural product or a container or that accompanies or is to accompany the product or container.

« étiquetage » Signes, mentions, marques ou images destinés à un produit agricole ou à son contenant.

(c) In the *Consumer Packaging and Labelling Act*:

"label" means any label, mark, sign, device, imprint, stamp, brand, ticket or tag.

« étiquetage » Mentions, marques, labels, images ou signes se rapportant à un produit et figurant sur toute étiquette, fiche ou carte l'accompagnant, indépendamment du mode d'apposition – notamment par fixation ou impression.

(In this case, the English and French terms are not entirely equivalent, and the CPLA contains a notice to that effect.)

(d) In the *Food and Drugs Act*:

"label" includes any legend, word or mark attached to, included in, belonging to or accompanying any food, drug, cosmetic, device or package.

« étiquette » Sont assimilés aux étiquettes les inscriptions, mots ou marques accompagnant les aliments, drogues, cosmétiques, instruments ou emballages.

---

(13) English and French versions of the definitions are provided here for purposes of comparison.

(e) In the regulations under the FDA (and the CPLA):

"principal display panel" means,

(*a*) in the case of a container that is mounted on a display card, that part of the label applied to all or part of the principal display surface of the container or to all or part of the side of the display card that is displayed or visible under normal or customary conditions of sale or use or to both such parts of the container and the display card,

(*b*) in the case of an ornamental container, that part of the label applied to all or part of the bottom of the container or to all or part of the principal display surface or to all or part of a tag that is attached to the container, and

(*c*) in the case of all other containers, that part of the label applied to all or part of the principal display surface. (*espace principal*) SOR/96-278, s. 1.

« espace principal » désigne,

a) dans le cas d'un emballage qui comprend une carte réclame, la partie de l'étiquette apposée entièrement ou en partie sur la principale surface exposée de l'emballage ou entièrement ou en partie sur le côté de la carte réclame qui est exposé ou visible dans les conditions normales ou habituelles de vente ou d'utilisation ou sur ces deux parties de l'emballage et de la carte réclame,

b) dans le cas d'un emballage décoratif, la partie de l'étiquette apposée, entièrement ou en partie sur le dessous de l'emballage, sur la principale surface exposée, ou sur une étiquette mobile fixée à l'emballage, et

c) dans le cas de tous les autres emballages, la partie de l'étiquette apposée entièrement ou en partie sur la principale surface exposée. (*principal display panel*) DORS/96-278, art. 1.

As will be noted below, this range of definitions of the term "label" may have helped create a certain degree of confusion, even profound disagreement, among the main dairy industry stakeholders as to Parliament's actual intent.

EVENTS LEADING TO AN AMENDMENT REGARDING DAIRY TERMS IN BILL C-27

The Uruguay Round of multilateral trade negotiations in the late 1980s – which concluded in the mid-1990s – consolidated the foundation of market globalization, a phenomenon that had begun some 15 years earlier. Even though markets were not completely opened up, favourable conditions were created for the importation and development of new agri-food products, and increased competition forced Canadian processors to innovate in order to better position themselves in the markets. Canada's value-added strategy for agri-food exports also supported processors in their search for innovative products. As a result, a new range of products was offered to Canadian consumers.

The value of the Canadian food and beverage sector increased from $14.2 billion in 1991 to $24.2 billion in 2000 (in 1997 dollars). This steep rise in little more than 10 years reveals the size and potential of this sector. The sector, however, remains subject to a legislative framework for labelling and standards that is widely perceived as necessary, but unduly restrictive and complicated.

In the view of the Dairy Farmers of Canada (DFC), the arrival on the market of new products and trade names imitating traditional dairy products has quickly become a double problem: some substitute products that include no dairy ingredients are replacing dairy products on the market, while other products use dairy ingredients to create mixtures whose names, without being misleading, may be confusing. For example, butter blends, frozen desserts and various types of cheese spreads that meet consumers' price expectations have become common and achieved a degree of popularity that has eaten into the market share of traditional dairy products. This new market configuration was a key factor in encouraging the DFC to implement a lobbying strategy to demand the fairer and more accurate use of standard dairy terminology for labelling in Canada. Since the late 1990s, certain events have shaped the labelling debate.

- In 1999, the Codex Commission revised and ratified its general standard for the use of dairy terms. That standard replaced the former code of principles concerning milk and dairy products.

- The Codex Commission's review and redefinition of dairy terms attracted the interest of certain MPs, including Joe McGuire, who considered the possibility of developing a private Member's bill on dairy terms.

- On 15 April 2002, during the 1st Session, 37th Parliament, MP Maurice Vellacott introduced Bill C-440, An Act respecting the use of dairy terms, saying: "Dairy terms are popular for labelling food items because of the reputation dairy products have among consumers for quality and nutrition. Consumers looking for a dairy product could unintentionally buy a non-dairy alternative due to the misuse of dairy terms in the label, and that has happened."(14)

- Mr. Vellacott reintroduced his bill on 11 December 2002, during the 2nd Session, 37th Parliament, this time as Bill C-340, saying, "Consumers are entitled to a properly informed choice in the matter of dairy products and non-dairy alternatives."(15)

---

(14) House of Commons, *Debates*, 1st Session, 37th Parliament, 15 April 2002, p. 10394.

(15) House of Commons, *Debates*, 2nd Session, 37th Parliament, 11 December 2002, p. 2568.

- The same bill was introduced once again by the same member on 2 February 2004, during the 3rd Session, 37th Parliament. Bill C-340 received second reading on 12 March 2004 and was debated in the House. All the parliamentarians taking part in the debate agreed there was a need to clarify the use of dairy terms, and most recognized that the regulations in effect were probably not clear enough to provide consumers with accurate information. Parliamentarians were also aware that the needs of the processing industry had to be considered. However, the debate clearly revealed that participants were divided as to how to proceed. While some were in favour of Mr. Vellacott's bill, others advocated the CFIA approach:

> As members can see, this is a very complex issue and the government is taking it very seriously. In fact, the CFIA is seeking a solution to address labelling for all food products. It seeks to give consumers products that are labelled in such a way that consumers can make informed decisions. The CFIA has been consulting on proposals for highlighted ingredients and flavours, which would be applied to all types of ingredients and foods.
>
> Consultations took place between January and April of last year and again between July and September. There were also two more workshops held on labelling issues, last November in Toronto and again in January in Saint-Hyacinthe, Quebec. In addition, CFIA has conducted bilateral meetings with stakeholders and has commissioned a consumer survey, because at the end of the day we have to sell our products to the consumer.(16)

- Although Bill C-340 died on the *Order Paper* when the 37th Parliament was dissolved, dairy term labelling returned to the parliamentary agenda in the context of Bill C-27, An Act to regulate and prohibit certain activities related to food and other products to which the Acts under the administration of the Canadian Food Inspection Agency apply and to provide for the administration and enforcement of those Acts and to amend other Acts (short title: the Canadian Food Inspection Agency Enforcement Act). The bill was referred to the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food immediately upon first reading.

- When they appeared before the Standing Committee in the context of its study of Bill C-27, DFC representatives argued that the *Dairy Products Regulations* contained incomplete and obsolete provisions and emphasized that those of the CAPA required amendments.

- When the DFC appeared on 15 February 2005, the Committee Chair mentioned that an amendment to Bill C-27 would be prepared to clarify the regulations in effect on the use of dairy terms and make them more precise.

---

(16) House of Commons, *Debates*, 3rd Session, 37th Parliament, 12 March 2004, 13:45.

- The Standing Committee held 20 meetings on Bill C-27. At the 17th meeting, held on 2 June 2005, an amendment regarding dairy terms was moved and debated, ultimately receiving unanimous agreement by Committee members present.

  The amendment reads, in part:

> 65.1 The Act [CAPA] is amended by adding the following after section 18:
>
> Dairy ingredients
>
> 18.1(1) No person shall market an agricultural product using a dairy term on the label unless that product contains the dairy ingredient represented by the dairy term.
>
> Substitute product
>
> (2) No person shall market an agricultural product that has a dairy term on the label if the agricultural product is intended to substitute for the dairy product.

  The amendment further provides certain exceptions and definitions for the terms "dairy ingredient," "dairy term" and "milk."

- The Standing Committee adopted its sixth report on 21 June 2005, and the Chair tabled it in the House of Commons the next day.

- At the report stage, only one minor amendment concerning dairy terms was introduced on 26 September 2005 for subsequent debate:

> *Motion No. 3 – 23 June 2005 – Ms. Finley (Haldimand–Norfolk)* –
> That Bill C-27, in Clause 65.1, be amended
>
> (a) by replacing line 12 on page 35 with the following:
>
> "represented by the dairy term and the label displays the percentage of each ingredient contained in the product."
>
> (b) by replacing lines 3 and 4 on page 36 with the following:
>
> "milk, sour cream, whey or yogurt;"[17]

---

(17) House of Commons, *Order Paper* No. 125, 26 September 2005. The first amendment concerned the following new provision of the CAPA, set out in section 65.1 of the bill: "18.1(1) No person shall market an agricultural product using a dairy term on the label unless that product contains the dairy ingredient represented by the dairy term." The second amendment concerned the following new provision: "[18.1](4) For the purposes of this section, (*a*) "dairy ingredient" means butter, butter-milk, butter oil, cream, cheese, ice cream, milk, sour cream, whey, yogurt or any other thing prescribed."

To sum up: the debate over dairy terms goes back far beyond the introduction of Bill C-27. That bill's referral to the House of Commons Standing Committee on Agriculture and Agri-Food before second reading allowed the Committee to hear witnesses and make amendments, in particular the amendment regarding dairy terms, which was approved on 2 June 2005.

AMENDMENT REGARDING DAIRY TERMS – ANALYSIS OF CONSTITUTIONAL AND TRADE LAW IMPLICATIONS

The proposed amendment has prompted certain questions as to its legitimacy. Consequently, the following sections of this document examine whether Parliament has the legislative authority to enact the amendment. They also consider the implications of the amendment with regard to international trade law under the World Trade Organization (WTO) regime, as well as its implications with regard to the Agreement on Internal Trade.

A. Legislative Authority of Parliament

Parliament has the exclusive authority to legislate on matters that fall under section 91 of the *Constitution Act, 1867*. On the basis of this section, Parliament has legislative authority with respect to all matters relating to the regulation of trade and commerce as well as criminal law. Further, Parliament may make laws for the peace, order and good government of Canada.

The provinces, for their part, have authority to make laws regarding subjects enumerated in section 92 of the Constitution, including property and civil rights in the province.

It is accepted that, in general, matters relating to interprovincial or international trade and commerce fall within Parliament's power to regulate trade and commerce under section 91(2). On the other hand, matters relating to trade and commerce within a province (intraprovincial) generally fall under the provincial power over property and civil rights under section 92(13).[18]

The full title of the CAPA states, in part, that it is "An Act to regulate the marketing of agricultural products in import, export and interprovincial trade." Thus it is implicit that the amendment is intended primarily to deal with import, export and interprovincial trade, and that it is within the legislative purview of Parliament under section 91(2) of the Constitution.

---

(18) Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed., Vol. 2, Carswell, Toronto, 1992, p. 20-2. See also *Citizens Insurance Co.* v. *Parsons*, (1881) 7 App. Cases 96.

However, the difference in wording between the present section 17[19] and the proposed section 18.1 of the CAPA (the amendment proposed in section 65.1 of Bill C-27) is noteworthy. Section 17, which concerns trade in agricultural products, explicitly refers to "marketing" in "import, export or interprovincial trade."

The amendment prohibits the marketing of agricultural products under certain conditions. Among other things, the term "marketing" includes advertisement, conveyance, purchase, sale, processing, storing, inspecting, grading, packing, assembling, pricing, marking, labelling, and any other act necessary to make agricultural products available for consumption or use. Given the broad scope of the amendment, it is likely to encroach into provincial jurisdiction over property and civil rights.

However, if the primary purpose of the amendment is to regulate international and interprovincial trade, it falls within the legislative purview of Parliament; and any incidental encroachment into provincial jurisdiction does not negate Parliament's legislative authority. Canadian courts have already upheld certain items of federal and provincial legislation that incidentally affected the jurisdiction of the other legislator.[20] In this context, the Supreme Court observed:

> ... the success or failure of a legislator depends upon whether the pith and substance or primary objective of the statute or regulation is related to the heads of power of the legislative authority in question. Incidental effect on the other legislative sphere will no longer necessarily doom the statute to failure.[21]

In *Murphy* v. *Canadian Pacific Railway*[22] and *R.* v. *Klassen*,[23] the validity of the *Canadian Wheat Board Act* was upheld by the Supreme Court and the Manitoba Court of Appeal respectively. The impugned Act imposed a quota system on producers and applied to local processing and sale of grain. The Act was designed to ensure equal access by producers to interprovincial and export markets for wheat.

---

(19) Section 17 states: "No person shall, except in accordance with this Act or the regulations, (a) market an agricultural product in import, export or interprovincial trade; (b) possess an agricultural product for the purpose of marketing it in import, export or interprovincial trade; or (c) possess an agricultural product that has been marketed in contravention of this Act or the regulations."

(20) See *Murphy* v. *C.P.R.*, [1958] S.C.R. 626; *R.* v. *Klassen*, [1959], 20 D.L.R. (2d) 406; *Caloil* v. *Canada (Attorney General)* [1971] S.C.R. 543; *Re Agricultural Products Marketing Act*, [1978] 2 S.C.R. 1198; *UL Canada* v. *Procureur Général du Québec et Fédération des Producteurs de Lait du Québec*, Cour d'Appel, Québec, 500-09-008256-992, 1 October 2003, upheld by the Supreme Court on 17 March 2005.

(21) See *Labatt Breweries* v. *Canada (Attorney General)*, [1980] 1 S.C.R. 914, pp. 942-943.

(22) [1958] S.C.R. 626.

(23) [1959] 20 D.L.R. (2d) 406.

It may be noted, however, that in *Labatt Breweries* v. *Canada (Attorney General)*[24] the Supreme Court held that the provisions of the *Food and Drugs Act* that prescribed standards of food composition, strength, potency, purity or quality were *ultra vires* Parliament. The Court was of the opinion that those provisions related to the *production* of beer. The current amendment deals with the *marketing* of agricultural products, not their production.

Similarly, in *Reference re s. 5(a) of the Dairy Industry Act (Margarine case)*[25] the Supreme Court held that the federal prohibition of the manufacture, sale or possession of margarine was wholly invalid because it related to transactions that could be completed within a province. The Court's following observation in the case is relevant in the present context:

> ... to give trade protection to the dairy industry in the production and sale of butter; to benefit one group of persons as against competitors in business in which, in the absence of the legislation, the latter would be free to engage in the provinces. To forbid manufacture and sale for such an end is prima facie to deal directly with the civil rights of individuals in relation to particular trade within the provinces.[26]

It may also be argued that the amendment proposed by Bill C-27 falls within the criminal law power of Parliament under section 91(27), because it is aimed at preventing deception of the public.[27] It prevents consumers from being deceived into believing that an agricultural product is in fact a dairy product or that it contains a dairy product. On the other hand, the scope of the amendment may be considered too broad to justify that its intent is to prevent such deception. It may also be asked whether such deception could not be prevented by the existing legal and regulatory regime for food labelling and advertising, rather than invoking Parliament's criminal law power under the Constitution.

An argument may further be made that the federal government has the legislative authority to make such an amendment to protect the health of Canadians. In this case, again, the federal power would be authorized under the head of criminal law under section 91(27).[28]

---

(24) [1980] 1 S.C.R. 914.

(25) [1949] S.C.R. 1.

(26) *Ibid.*

(27) Hogg (1992), pp. 18-9 to 18-10.

(28) *Ibid.*, p. 18-12. See also *Reference re s. 5(a) of the Dairy Industry Act (Margarine case)*.

B. Implications Under International Trade Law

This section considers the international trade law implications of the amendment in the context of three WTO treaties.

1. General Agreement on Tariffs and Trade

Article III of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) provides for National Treatment with regard to regulation and internal taxation. It requires that imported goods, once they have satisfied the applicable border measures, shall be treated no less favourably than similar domestic goods. The amendment does not distinguish between products of Canadian origin and imported agricultural products. Hence there is no violation of the National Treatment principle.[29]

2. Technical Barriers to Trade Agreement

The Technical Barriers to Trade Agreement (TBT Agreement) is intended to ensure that national regulations, standards, testing and certification procedures do not create unnecessary obstacles to international trade. The Agreement governs technical regulations and standards regarding the use of terminology, symbols, packaging, marketing and labelling requirements as they apply to a product or production method.

A basic principle of the TBT Agreement (and the WTO regime in general) is that the measures adopted by a country should not be discriminatory towards countries or represent a disguised restriction on international trade. Article 2.2 of the TBT Agreement provides that technical regulations should:

- not be more trade-restrictive than necessary, and
- fulfil certain legitimate objectives.

---

(29) It may also be noted that the Most Favoured Nation (MFN) Treatment provided for in Article I of GATT cannot be invoked. The MFN Treatment requires that countries cannot normally act in a discriminatory manner towards their trading partners.

Domestic measures that are aligned to internationally accepted standards are considered to be non-restrictive. The standards established by the Codex Alimentarius are considered international standards for matters related to food and food safety. For example, in the sardine dispute between Peru and European Union,[30] Codex standards were considered to be the relevant international standard for the TBT Agreement.

The Codex Alimentarius has established certain guidelines for the use of dairy terms in the *General Standard for the Use of Dairy Terms* (GSUDT).[31] It has also established the *General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods* (GSLPF). According to Codex standards, labelling of both prepackaged and non-prepackaged goods shall not be false, misleading, deceptive, or create an erroneous impression regarding those goods' character in any respect. The labelling shall also not be suggestive of any other product with which the food might be confused.[32]

Section 3 of the GSUDT provides that food shall be presented in a manner that ensures the correct use of dairy terms intended for milk and milk products. The definitions of the terms "milk,"[33] "milk products"[34] and "dairy terms"[35] in the GSUDT are closely aligned with the definitions provided for in the amendment to Bill C-27.

Although the amendment is in keeping with Codex standards, the legitimacy of its purpose may be questionable. National security, prevention of deceptive practices, and the protection of human health and safety are some of the stated legitimate objectives under the TBT Agreement. As stated earlier, it may certainly be argued that the objective of the current amendment is to prevent deceptive practices; but it might also be suggested that the amendment's sole objective is to protect the domestic dairy industry. Such an argument could be supported by the broad scope of the amendment: it applies not only to purchasing, sale and labelling, but also to processing, storing and assembling of agricultural products. Measures taken to protect the domestic dairy industry against competition from foreign imports might be considered a disguised restriction on international trade in agricultural products, and hence a potential violation of the TBT Agreement.

---

(30) WT/DS231/R, 29 May 2002; WT/DS231/AB/R, 26 September 2002.

(31) Codex Stan 206-1999; see Appendix C of this document.

(32) See International Dairy Federation, *The Codex General Standard for the Use of Dairy Terms – Its Nature, Intent and Implication*, Bulletin 397/2005, p. 6.

(33) Section 2.1 of GSUDT.

(34) Section 2.2 of GSUDT.

(35) Section 2.6 of GSUDT.

3. Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement

The Sanitary and Phytosanitary Measures Agreement (SPS Agreement) deals specifically with trade measures taken to protect human, animal and plant health. It restricts the use of unjustified sanitary (human and animal health) and phytosanitary (plant health) measures for the purpose of trade protection or as unnecessary barriers to international trade.[36] Similar to the TBT Agreement, the SPS Agreement also encourages member countries to use international standards and guidelines, including the Codex, in determining risks to human or plant health.

C. Agreement on Internal Trade

The Agreement on Internal Trade (AIT) is an intergovernmental agreement signed by Canadian First Ministers that came into force in 1995.[37] Its purpose is to foster improved interprovincial trade by reducing or eliminating barriers to the free movement of persons, goods, services and investments within Canada and by establishing an open, efficient and stable domestic market.[38]

The general principles of the AIT include Reciprocal Non-Discrimination and the Right of Entry and Exit.

Article 401.3 requires the federal government to respect the principle of Reciprocal Non-Discrimination by offering the same treatment to all provinces for like goods, competing goods and substitutes. With regard to the proposed amendment to Bill C-27, all provinces are to be treated alike in its application. A distinction is made between competing goods and substitutes, but it is equally applicable to all provinces. Hence, the amendment does not violate Article 401.

Article 402, the Right of Entry and Exit, requires that no party shall adopt or maintain any measure that restricts or prevents the movement of goods across provincial boundaries. The amendment is applicable to all provinces of Canada and does not in any way restrict or prevent the movement of agricultural goods from one province to another.

---

(36) See WTO, *Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures*, http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm.

(37) See *A Consolidation of the Agreement on Internal Trade*, http://www.intrasec.mb.ca/index_en/ait.htm.

(38) See Article 100 of the AIT.

An argument might be made that the amendment would be an obstacle to internal trade under Article 403 or Article 905. However, the amendment represents an exercise of the federal government's legislative authority to regulate trade and commerce. Article 300 of the AIT reaffirms the constitutional powers and responsibilities of the federal and provincial governments.

Arguing that the amendment could be an obstacle to internal trade might potentially mean that any federal legislation that regulates trade and commerce and imposes an obligation on traders could be perceived as an obstacle. On the contrary, the uniform application of such laws may make interprovincial movement of goods easier. Producers and suppliers do not have to comply with differing standards in different provinces.

Transparency is one of the general principles of the AIT.[39] It requires that parties to the AIT should notify other parties of any impending measures that may materially affect the operation of the AIT. The amendment cannot reasonably be perceived to materially affect the operation of AIT. Article 907, which deals with transparency in matters relating to trade in agricultural and food goods, requires the federal government to provide copies of proposed amendments to interested persons and give them an opportunity to provide their comments. However, it should be noted that the amendment will not take effect unless it is adopted by the Parliament.

ANALYSIS OF PARLIAMENT'S INTENT

Analysis of debate on the use of dairy terms, both in the House of Commons and during meetings of the Standing Committee on Agriculture and Agri-Food, indicates conclusively that Parliament's intent was always essentially, if not solely, to ensure clarity in the use of dairy terminology in order to ensure that consumers are well informed. In that respect, the Codex standards and the guiding principles applicable to the federal food labelling and advertising system, both of which advocate that labelling must not mislead consumers, served as benchmarks for Parliament.

---

(39) See Article 406 of the AIT.

The following two passages from the House of Commons *Debates* leave no doubt as to Parliament's objective: to provide consumers with clear information on dairy products, while acknowledging the importance of maintaining open collaboration among producers, processors and consumers. In addition, as the previous section on constitutional and trade law shows, Parliament did not disregard Canada's international and interprovincial trade obligations:

> *Ms. Diane Finley (Haldimand–Norfolk, CPC):*
>
> [...] We understand that dairy producers are concerned with the use of non-dairy substitutes in the production of products which are similar to ice cream and cheese but not actually processed with authentic dairy products.
>
> We recognize that this is a complex trade issue that affects supply management producers on one side and food processors on the other. [...] Another partial solution that the Conservative Party is considering supporting is truth in labelling legislation that would ensure that dairy terms referring to milk and milk products are used accurately in the description and presentation of food.
>
> This truth in labelling legislation would allow consumers the freedom to make informed decisions as to what food products they wish to purchase and consume. I encourage the supply management industries to work with other representatives of Canadian agriculture, including the export dependent sectors, to develop solutions that will meet the needs of all Canadian agriculture and which will be accepted by our international trading partners.[40]
>
> *Ms. Rose-Marie Ur (Lambton–Kent–Middlesex, Lib.):*
>
> [...] The government has been working hard for some time to establish a fair and equitable regulatory regime for dairy product standards and the use of dairy terms. For the dairy producers there are two key issues: the definition of dairy products contained in the regulations; and the labels used to describe dairy products and food containing dairy ingredients. Both of these issues fall under the responsibility of the Minister of Agriculture and Agri-Food and the Canadian Food Inspection Agency, the CFIA.
>
> Let me first discuss the need for clear regulatory definitions. There are some inconsistencies in the dairy products regulations' definition of milk product and the definition included in the food and drug regulations. The government wants to remove these inconsistencies, but we should do it in a manner that is transparent to all interested involved. That includes both dairy producers and dairy processors.

---

(40) House of Commons, *Debates*, 1st Session, 38th Parliament, No. 110, 7 June 2005, 19:55.

> [...] The issues are complex. To make informed choices, Canadians rely on the accuracy and the truthfulness of product information. The CFIA protects consumers and industry and promotes fair market practice by setting and enforcing standards related to the accuracy of product information appearing on food labels.
>
> In fact, the Canadian Food Inspection Agency launched an extensive consultation on food labelling related to highlighted ingredients and flavours which include new rules for dairy terms. The stakeholders who participated in this consultation included producers, including the Dairy Farmers of Canada, processors, exporters, importers and consumers.
>
> Producers and consumers were very much in favour of rules for clear food labelling.(41)

A certain contradiction in Canadian standards on dairy products, and some inconsistency in the enforcement of those same standards over time, gave Parliament sound, valid reasons to take action to correct dairy terminology. Parliament's intent remains entirely clear: if statutes and regulations establish standards, that is to say specific descriptions of what dairy products are, those standards must be complied with and, if necessary, clarified, tightened up or both. In introducing the amendment regarding dairy terms, parliamentarians have only performed their role as parliamentarians, in spirit and to the letter.

Essentially, Parliament's intent is to call agri-food products by their real names: butter is butter, cheddar is cheddar, margarine is margarine, and so on. This approach is not unique to Canada: in other countries, particularly in Europe, legislatures have adopted many standards that protect and restrict the use of names of agri-food products. The "appellation d'origine contrôlée" for many wines and spirits; protected geographical designations; the Red Seal,(42) whose presence on the label attests that the product is of superior quality and that this quality is directly perceptible to the consumer – all these are measures that both better inform consumers and serve as promotional vehicles. Compliance with the specifications – in other words, the standards – for these products confers the right for the label to carry a logo that guarantees superior quality. Fundamentally, what the DFC is seeking is nothing other than an AOC of dairy terminology: butter can come only from cow's milk, just as champagne can come only from the Champagne region.

---

(41) *Ibid.*, 20:50.

(42) See the Red Seal (Label Rouge) Web site at: http://www.label-rouge.org/index.html.

Another well-known example in Canada is "Angus" beef, which is implicitly a controlled designation for that type of beef and gives consumers additional information. The use of the name "Angus" to identify any other type of beef or a mix of meats would undeniably be considered misleading.

The current debate on the use of dairy terms is also reminiscent of the debate in the early 1990s over the use of the terms fruit "juice" and fruit "drinks," which required a legislative adjustment in order to provide a better framework. The goal is the same for dairy terminology: to provide better consumer information.

In its desire to provide more accurate information on dairy products, Parliament has introduced an amendment to the CAPA that would restrict the use of recognized dairy terms on the labels of products that do not meet the definition of dairy products. In Parliament's view, the term "label" referred merely to the essential part of the information on the label – not all of that information, which could also include a list of ingredients. Given the various definitions of a label that are provided in Canadian laws and regulations, one unintended consequence of the amendment could be to restrict the use of a dairy term beyond Parliament's intent and thus unintentionally prevent the use of dairy ingredients in a range of food products.

It was this possibility that led dairy processors to claim that the proposed amendment would prevent hundreds of agri-food products from being marketed and impede the development of new products. While a very limited analysis of the amendment proposed by the Standing Committee on Agriculture and Agri-Food suggests that the processors might be right, this was certainly not Parliament's purpose.

Should the amendment be acknowledged as having ramifications that unintentionally result in economic costs that outweigh the benefits to consumers, it must be remembered that the legislative process allows for corrective action to be taken right up to the end of the Senate's consideration of the bill. It is to be hoped that Parliament's intent, which is to establish a fair and equitable regulatory system regarding dairy product standards and the use of dairy terminology in order to provide consumers with clear information, will prevail and that the corrective action taken will meet the needs of all dairy industry partners.

Thus, in proposing this amendment, Parliament has not exceeded its mandate, and it has taken into consideration the implications for international and interprovincial trade and commerce. Nor has it deviated from its original intent, which was to amend the existing, somewhat contradictory, regulations with regard to the use of dairy terms on labels. Parliament's objective was, and is, to provide the consumer with truthful and accurate information. The debates in recent years, notably those that took place during the study of Bill C-27, indicate clearly that there has never been any question of creating barriers to the development of dairy products, or "entailing costs of implementation that outweigh benefits to society." If the amendment that was adopted during the Committee's review of the bill has the unintended effect of exceeding the spirit or letter of Parliament's intent, then the legislative process offers further opportunities for amending the proposed legislation so that it meets the needs of the various stakeholders in the dairy sector, and thus fosters the growth and cooperation that are essential to that sector's development and prosperity.

CONCLUSION

Early in the series of 20 public meetings on Bill C-27 that the Standing Committee on Agriculture and Agri-Food held between February and June 2005, the Chair announced that the Committee intended to propose an amendment in order to clarify dairy terms. The amendment was proposed during the 17th public meeting, on 2 June 2005. It was debated and then approved unanimously by the Committee members present. If passed by Parliament, it will modify the *Canada Agricultural Products Act*.

The issues raised by Bill C-27 clearly illustrate the complexity of food labelling in general. On one hand, consumers must be given the information they need in order to make knowledgeable choices, and regulations may require revisions to achieve that objective. On the other, such action may have significant economic, legal and trade-related repercussions. The dairy industry is a case in point: although the revised definitions reflect Parliament's intention to assist consumers by calling agri-food products by their real names, the proposed amendment is a cause of concern to a major sector of the industry. Overall, this situation serves to indicate the difficulty of finding a balance among the needs and interests of multiple stakeholders in a diversified food market.

APPENDIX A

CODEX STANDARD FOR BUTTER

CODEX STANDARD FOR BUTTER

CODEX STAN A-1-1971, Rev.1-1999, Amended 2003

1 SCOPE

This Standard applies to butter intended for direct consumption or for further processing in conformity with the description in Section 2 of this Standard.

2 DESCRIPTION

Butter is a fatty product derived exclusively from milk and/or products obtained from milk, principally in the form of an emulsion of the type water-in-oil.

3 ESSENTIAL COMPOSITION AND QUALITY FACTORS

3.1 Raw Materials

Milk and/or products obtained from milk.

3.2 Permitted Ingredients

Sodium chloride and food grade salt
Starter cultures of harmless lactic acid and/or flavour producing bacteria
Potable water.

3.3 Composition

Minimum milkfat content	80% m/m
Maximum water content	16% m/m
Maximum milk solids-not-fat content	2% m/m

4 FOOD ADDITIVES

Only those food additives listed below may be used and only within the limits specified.

INS No.	*Name*	*Maximum Level*
	Colours	
160a(i)	β-Carotene (synthetic)	25 mg/kg
160a(iii)	Carotenes (natural extracts)	600 mg/kg
160b	Annatto extracts	20 mg/kg (bixin/norbixin basis)
160e	β-apo-Carotenal	35 mg/kg
160f	β-apo-8'-Carotenoic acid, methyl or ethyl ester	35 mg/kg
	Acidity Regulators	
339	Sodium phosphates	2 g/kg
500(i)	Sodium carbonate	)
500(ii)	Sodium hydrogen carbonate	) Limited by GMP
524	Sodium hydroxide	)
526	Calcium hydroxide	)

5 CONTAMINANTS

5.1 Heavy Metals

The products covered by this Standard shall comply with the maximum limits established by the Codex Alimentarius Commission.

5.2 Pesticide Residues

The products covered by this Standard shall comply with the maximum residue limits established by the Codex Alimentarius Commission.

6 HYGIENE

6.1 It is recommended that the products covered by the provisions of this standard be prepared and handled in accordance with the appropriate Sections of the Recommended International Code of Practice - General Principles of Food Hygiene (CAC/RCP 1-1969, Rev.3-1997), and other relevant Codex texts such as Codes of Hygienic Practice and Codes of Practice.

6.2 From raw material production to the point of consumption, the products covered by this standard should be subject to a combination of control measures, which may include, for example, pasteurization, and these should be shown to achieve the appropriate level of public health protection.

6.3 The products should comply with any microbiological criteria established in accordance with the Principles for the Establishment and Application of Microbiological Criteria for Foods (CAC/GL 21-1997).

7 LABELLING

In addition to the provisions of the Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods (CODEX STAN 1-1985, Rev.1-1991; Codex Alimentarius, Volume 1A) and the General Standard for the Use of Dairy Terms (CODEX STAN 206-1999), the following specific provisions apply:

7.1 Name of the Food

The name of the food shall be "Butter". The name "butter" with a suitable qualification shall be used for butter with more than 95% fat.

7.1.1 Butter may be labelled to indicate whether it is salted or unsalted according to national legislation.

7.2 Declaration of Milkfat Content

If the consumer would be misled by the omission, the milkfat content shall be declared in a manner found acceptable in the country of sale to the final consumer, either (i) as a percentage by mass, or (ii) in grams per serving as quantified in the label provided that the number of servings is stated.

7.3 Labelling of Non-Retail Containers

Information required in Section 7 of this Standard and Sections 4.1 to 4.8 of the General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods (CODEX STAN 1-1985, Rev.1-1991; Codex Alimentarius, Volume 1A), and, if necessary, storage instructions, shall be given either on the container or in accompanying documents, except that the name of the product, lot identification, and the name and address of the manufacturer or packer shall appear on the container. However, lot identification, and the name and address of the manufacturer or packer may be replaced by an identification mark, provided that such a mark is clearly identifiable with the accompanying documents.

8 METHODS OF SAMPLING AND ANALYSIS

See Codex Alimentarius, Volume 13.

APPENDIX B

CODEX INTERNATIONAL INDIVIDUAL STANDARD FOR CHEDDAR

CODEX INTERNATIONAL INDIVIDUAL STANDARD FOR CHEDDAR

CODEX STAN C-1-1966

1 DESIGNATION OF CHEESE

Cheddar

2 DEPOSITING COUNTRY

United Kingdom (country of origin)

3 RAW MATERIALS

3.1 KIND OF MILK: cow's milk

3.2 AUTHORIZED ADDITIONS

3.2.1 Necessary additions

- cultures of harmless lactic acid producing bacteria (starter)
- rennet or other suitable coagulating enzymes
- sodium chloride

3.2.2 Optional additions

- calcium chloride, max. 200 mg/kg of the milk used
- annatto[1] and beta carotene, singly or in combination, max. 600 mg/kg of cheese
- sorbic acid and its sodium and potassium salts, max. 1000 mg/kg calculated as sorbic acid
- a preparation of safe and suitable enzymes of animal or plant origin capable of aiding in the curing or development of flavour of Cheddar cheese may be added during the procedure, in such quantity that the weight of the solid of such preparation is not more than 1000 mg/kg of the milk used

4 PRINCIPAL CHARACTERISTICS OF THE CHEESE READY FOR CONSUMPTION

4.1 TYPE (CONSISTENCY): hard pressed

4.2 SHAPE: cylindrical or block (cuboid)

4.3 DIMENSIONS AND WEIGHTS: various

4.4 RIND

4.4.1 Consistency: hard

4.4.2 Appearance: smooth, may be coated with wax or cloth wrapped

4.4.3 Colour: pale straw through dark straw to orange; rindless blocks may be in air-tight, flexible film.

4.5 BODY

4.5.1 Texture: firm, smooth and waxy

4.5.2 Colour: uniform, pale straw through dark straw to orange

4.6 HOLES: gas holes should be absent; none to few mechanical openings

4.7 MINIMUM FAT CONTENT IN DRY MATTER: 48%

4.8 MAXIMUM MOISTURE CONTENT: 39%
MINIMUM DRY MATTER CONTENT: 61%

---

[1] Temporarily endorsed.

4.9 **OTHER PRINCIPAL CHARACTERISTICS:** normally consumed mild from three months or mature up to twelve months or more. Flavour typical of the variety, varying in intensity from mild to sharp and typical of ripening controlled by lactic acid producing bacteria.

5 METHOD OF MANUFACTURE

5.1 Method of coagulation: rennet or other suitable coagulating enzymes.

5.2 HEAT TREATMENT

5.2.1 ***Heat treatment of the milk:*** milk for cheese-making may be raw, heat treated or pasteurized to 161°F (71.7°C) for 15 seconds.

5.2.2 ***Heat treatment of the coagulum:*** the curd is subsequently cut and scalded to 100° - 106°F (37.5° - 40°C) depending on the season.

5.3 **FERMENTATION PROCEDURE:** 1.0 – 2.5% lactic starter is added to the milk, to give a ripening period of up to two hours before renneting.

5.4 **MATURATION PROCEDURE:** after scalding the curd, it is stirred until slight acid development, customarily 0.18 or 0.19% expressed as lactic acid, is reached.

The whey is run off and the process of "cheddaring" (which may take place in a separate container) continues, during which the curd is cut into blocks, which are turned and progressively piled. During this process the curd is kept warm and the drainage of whey, together with the development of acidity, results in the curd becoming compressed smooth and elastic. When a substantial acidity which may reach 0.90% expressed as lactic acid has been reached, the curd is milled.

About 2.0 – 2.5% salt is added to the curd to give 1.5 – 1.8% salt in the cheese.

The curd is then mixed and moulded. The cheeses are stored and subsequently graded. They may mature in store for 3-12 months according to temperature of the store and degree of maturity required.

6 SAMPLING AND ANALYSIS

See Volume 13 of the *Codex Alimentarius*.

7 MARKING AND LABELLING

Only cheese conforming with this standard may be designated "Cheddar". It shall be labelled in conformity with the appropriate sections of Article 4 of FAO/WHO Standard A 6, "General Standard for Cheese".

APPENDIX C

CODEX GENERAL STANDARD FOR THE USE OF DAIRY TERMS

CODEX GENERAL STANDARD FOR THE USE OF DAIRY TERMS

CODEX STAN 206-1999 [1]

1. SCOPE

This General Standard applies to the use of dairy terms in relation to foods to be offered to the consumer or for further processing.

2. DEFINITIONS

2.1 Milk is the normal mammary secretion of milking animals obtained from one or more milkings without either addition to it or extraction from it, intended for consumption as liquid milk or for further processing.

2.2 Milk product is a product obtained by any processing of milk, which may contain food additives, and other ingredients functionally necessary for the processing.

2.3 Composite milk product is a product of which the milk, milk products or milk constituents are an essential part in terms of quantity in the final product, as consumed provided that the constituents not derived from milk are not intended to take the place in part or in whole of any milk constituent.

2.4 A reconstituted milk product is a product resulting from the addition of water to the dried or concentrated form of the product in the amount necessary to re-establish the appropriate water to solids ratio.

2.5 A recombined milk product is a product resulting from the combining of milkfat and milk-solids-non-fat in their preserved forms with or without the addition of water to achieve the appropriate milk product composition.

2.6 Dairy terms means names, designations, symbols, pictorial or other devices which refer to or are suggestive, directly or indirectly, of milk or milk products.

3. GENERAL PRINCIPLES

Foods shall be described or presented in such a manner as to ensure the correct use of dairy terms intended for milk and milk products, to protect consumers from being confused or misled and to ensure fair practices in the food trade.

4. APPLICATION OF DAIRY TERMS

4.1 General Requirements

4.1.1 The name of the food shall be declared in accordance with Section 4.1 of the Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods (CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991; *Codex Alimentarius*, Volume 1A).

4.1.2 A word or words denoting the animal or, in the case of mixtures, all animals from which the milk has been derived shall be inserted immediately before or after the designation of the product. Such declarations are not required if the consumer would not be misled by their omission.

4.2 Use of the Term Milk

4.2.1 Only a food complying with the definition in Section 2.1 may be named "milk". If such a food is offered for sale as such it shall be named "raw milk" or other such appropriate term as would not mislead or confuse the consumer.

---

[1] This Standard replaced the Code of Principles Concerning Milk and Milk Products.

4.2.2 Milk which is modified in composition by the addition and or withdrawal of milk constituents may be identified with a name using the term "milk", provided that a clear description of the modification to which the milk has been subjected is given in close proximity to the name.

4.2.3 Notwithstanding the provisions of Section 4.2.2 of this Standard, milk which is adjusted for fat and or protein content and which is intended for direct consumption, may also be named "milk" provided that:

- it is sold only where such adjustment is permitted in the country of retail sale;
- the minimum and maximum limits of fat and/or protein content (as the case may be) of the adjusted milk are specified in the legislation of the country of retail sale. In this case the protein content shall be within the limits of natural variation within that country;
- the adjustment has been performed according to methods permitted by the legislation of the country of retail sale, and only by the addition and/or withdrawal of milk constituents, without altering the whey protein to casein ratio; and
- the adjustment is declared in accordance with Section 4.2.2 of this standard.

4.3 USE OF THE NAMES OF MILK PRODUCTS IN CODEX COMMODITY STANDARDS

4.3.1 Only a product complying with the provisions in a Codex standard for a milk product may be named as specified in the Codex standard for the product concerned.

4.3.2 Notwithstanding the provisions of Section 4.3.1of this Standard and Section 4.1.2 of the Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods (CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991), a milk product may be named as specified in the Codex standard for the relevant milk product when manufactured from milk, the fat and/or protein content of which has been adjusted, provided that the compositional criteria in the relevant standard are met.

4.3.3 Products that are modified through the addition and/or withdrawal of milk constituents may be named with the name of the relevant milk product in association with a clear description of the modification to which the milk product has been subjected provided that the essential product characteristics are maintained and that the limits of such compositional modifications shall be detailed in the standards concerned as appropriate.

4.4 USE OF TERMS FOR RECONSTITUTED AND RECOMBINED MILK PRODUCTS

Milk and milk products may be named as specified in the Codex Standard for the relevant milk product when made from recombined or reconstituted milk or from recombination or reconstitution of milk products in accordance with Section 4.1.2 of the Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods (CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991), if the consumer would not be misled or confused.

4.5 USE OF TERMS FOR COMPOSITE MILK PRODUCTS

A product complying with the description in Section 2.3 may be named with the term "milk" or the name specified for a milk product as appropriate, provided that a clear description of the other characterizing ingredient(s) (such as flavouring foods, spices, herbs and flavours) is given in close proximity to the name.

4.6 USE OF DAIRY TERMS FOR OTHER FOODS

4.6.1 The names referred to in Sections 4.2 to 4.5 may only be used as names or in the labelling of milk, milk products or composite milk products.

4.6.2 However, the provision in Section 4.6.1 shall not apply to the name of a product the exact nature of which is clear from traditional usage or when the name is clearly used to describe a characteristic quality of the non-milk product.

4.6.3 In respect of a product which is not milk, a milk product or a composite milk product, no label, commercial document, publicity material or any form of point of sale presentation shall be used which claims, implies or suggests that the product is milk, a milk product or a composite milk product, or which refers to one or more of these products[2].

4.6.4 However, with regard to products referred to in Section 4.6.3, which contain milk or a milk product, or milk constituents, which are an essential part in terms of characterization of the product, the term "milk", or the name of a milk product may be used in the description of the true nature of the product, provided that the constituents not derived from milk are not intended to take the place, in part or in whole, of any milk constituent. For these products dairy terms may be used only if the consumer would not be misled.

If however the final product is intended to substitute milk, a milk product or composite milk product, dairy terms shall not be used.

For products referred to in Section 4.6.3 which contain milk, or a milk product, or milk constituents, which are not an essential part in terms of characterization of the product, dairy terms can only be used in the list of ingredients, in accordance with the Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods (CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991). For these products dairy terms cannot be used for other purposes.

5. LABELLING OF PREPACKAGED FOODS

Prepackaged milk, milk products and composite milk products shall be labelled in accordance with Section 4 of the Codex General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods (CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991), except to the extent otherwise expressly provided in a specific Codex standard or in Section 4 of this Standard.

---

[2] This excludes descriptive names as defined in Section 4.1.1.3 of the General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods (GSLPF) and ingredients lists as defined in Section 4.2.1.2 of the GSLPF providing the consumer would not be misled.

PRB 05-29F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

L'ÉTIQUETAGE DES ALIMENTS – LE CAS DES PRODUITS LAITIERS : ASPECTS ÉCONOMIQUES, LÉGISLATIFS ET COMMERCIAUX

Elizabeth Kuruvila, analyste
Division du droit et du gouvernement

Jean-Denis Fréchette, analyste principal
Division de l'économie

Le 6 octobre 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LES NORMES D'ÉTIQUETAGE AU CANADA 3

A. La raison d'être de l'étiquetage 4
B. Le *Guide de l'étiquetage et de la publicité sur les aliments 2003* 5
C. Le Codex Alimentarius 7

L'ÉTIQUETAGE DES PRODUITS LAITIERS 8

ÉVÉNEMENTS QUI ONT CONDUIT À UN AMENDEMENT SUR LES TERMES LAITIERS DANS LE PROJET DE LOI C-27 10

L'AMENDEMENT SUR LES TERMES LAITIERS – ANALYSE SUR LE PLAN DU DROIT CONSTITUTIONNEL ET DU DROIT COMMERCIAL 14

A. Le pouvoir législatif du Parlement 14
B. Répercussions sur le plan du droit commercial international 17
   1. L'Accord général sur les tarifs douaniers et sur le commerce 18
   2. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce 18
   3. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires 19
C. L'Accord sur le commerce intérieur 20

L'AMENDEMENT SUR LES TERMES LAITIERS – ANALYSE DE L'INTENTION DU LÉGISLATEUR 21

CONCLUSION 25

ANNEXE A : NORME CODEX POUR LE BEURRE

ANNEXE B : NORME CODEX INTERNATIONALE INDIVIDUELLE POUR LE CHEDDAR

ANNEXE C : NORME GÉNÉRALE CODEX POUR L'UTILISATION DE TERMES DE LAITERIE

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ÉTIQUETAGE DES ALIMENTS – LE CAS DES PRODUITS LAITIERS : ASPECTS ÉCONOMIQUES, LÉGISLATIFS ET COMMERCIAUX

INTRODUCTION

L'étiquetage des aliments est un domaine complexe, dont les ramifications dépassent la simple information mise à la disposition du consommateur qui examine un produit alimentaire sur les tablettes. L'étiquette joue certes le rôle d'un support d'information sur un produit en renseignant sur sa composition (valeur nutritionnelle, qualité et présence potentielle d'allergènes), mais elle peut aussi servir de véhicule publicitaire[1]. Qu'elle joue l'un ou l'autre de ces deux rôles, elle doit respecter de façon primordiale le principe directeur suivant : l'information donnée ne doit pas être trompeuse. Les exigences réglementaires canadiennes visent à protéger les consommateurs tout en assurant une concurrence loyale pour l'industrie.

Le commerce international influe également sur la façon d'étiqueter les produits alimentaires. Ainsi, on a vu apparaître la notion d'étiquetage du pays d'origine[2] (EPO), qui présente deux vitrines : informative pour le consommateur et promotionnelle pour le producteur ou le distributeur étrangers. L'EPO est toutefois contesté quand il prend la forme d'une barrière technique au commerce – ce qui correspond à la façon dont il est vu dans l'industrie bovine, par exemple. En revanche, pour d'autres secteurs, notamment les vins et les spiritueux, l'appellation d'origine contrôlée (AOC) fait de plus en plus l'objet d'ententes internationales qui protègent le nom et l'origine géographique de produits comme le Chablis (France), l'Ouzo (Grèce), etc.[3].

---

(1) Il n'est donc pas surprenant que le texte de référence de l'étiquetage au Canada s'intitule *Guide d'étiquetage et de publicité sur les aliments 2003* (voir la section sur le Guide dans la prochaine partie du document).

(2) Pour plus de détails sur cette notion, le lecteur peut consulter *L'étiquetage indiquant le pays d'origine*, PRB 03-02F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, 10 avril 2003.

(3) Par exemple, l'entente qui a été signée en septembre 2003 entre le Canada et l'Union européenne et qui a conduit le Canada à rédiger un projet de loi (Loi sur le commerce des boissons spiritueuses), afin de fournir le fondement juridique de l'application de l'accord commercial.

Loin d'être considérée comme une approche d'étiquetage discriminatoire, l'AOC est souvent vue comme une source d'information plus précise, donc meilleure, qui ne trompe pas le consommateur et qui donne aux producteurs une marque de distinction propre dans un marché hautement concurrentiel. Sans assurer des ventes supérieures, l'AOC procure tout de même un certain avantage commercial.

L'étiquette constitue souvent l'étape décisive pour le consommateur qui veut se procurer un aliment. Entre autres, l'arrivée sur le marché de produits alimentaires issus du génie génétique, la montée fulgurante des produits biologiques, la demande d'informations nutritionnelles de la part des consommateurs et la multiplicité de nouveaux produits sont autant de facteurs de concurrence qui appellent un étiquetage clair et précis. Cette exigence n'empêche pas les transformateurs de mettre au point des produits, souvent de substitution, et d'en faire la promotion[4]. Toutefois, dans un marché aussi concurrentiel que l'alimentation au détail, dont les ventes annuelles au Canada ont totalisé en 2002 plus de 24 milliards de dollars (constants de 1997), les aspects économiques de l'étiquetage suscitent d'importants débats entre les principaux joueurs de l'industrie agroalimentaire. L'étiquetage des produits laitiers au Canada offre un exemple intéressant, voire marquant, de la complexité à laquelle est confrontée toute une industrie et des rapports de force – ou de la divergence d'intérêts – qui existent entre le législateur, les producteurs laitiers, les transformateurs laitiers et les détaillants de produits alimentaires.

Dans un marché alimentaire complexe, l'équilibre entre les divers besoins de ces intervenants est complexe et difficile à atteindre, ce qui explique la longueur des démarches quand vient le temps de modifier les mesures réglementaires d'étiquetage. Le présent document examine et analyse le contexte économique, législatif et commercial, autant sur le plan international que sur le plan interprovincial, dans lequel s'insèrent, en général, l'étiquetage des aliments et, en particulier, la récente proposition législative sur l'étiquetage des produits laitiers formulée dans le cadre de l'examen du projet de loi C-27 : Loi sur le contrôle d'application des lois relevant de l'Agence canadienne d'inspection des aliments[5].

---

(4) Dans le cas de la crème glacée, par exemple, certains produits de substitution ne contiennent pas de crème mais plutôt de l'huile de beurre, composée de matière grasse du lait.

(5) Titre abrégé. Le titre complet est : Loi régissant et interdisant certaines activités relatives aux aliments et autres produits auxquels s'appliquent les lois relevant de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, régissant l'administration et le contrôle d'application de ces lois et modifiant d'autres lois.

LES NORMES D'ÉTIQUETAGE AU CANADA

Au Canada, la responsabilité de l'élaboration et de l'application des exigences canadiennes en matière d'étiquetage des aliments incombe actuellement à deux organismes fédéraux, Santé Canada et l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA).

Santé Canada est chargé, en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* (LAD), de l'élaboration des politiques et des normes relatives à la santé, à la salubrité et à la qualité nutritionnelle des aliments vendus au Canada.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) est responsable de l'application des politiques visant à empêcher les déclarations trompeuses et la fraude en matière de publicité, d'étiquetage et d'emballage des aliments (LAD), et de l'application des dispositions générales sur l'étiquetage du poisson et des produits agroalimentaires en ce qui concerne la catégorie, la qualité et la composition des aliments prévues dans la *Loi sur les produits agricoles au Canada* (LPAC), la *Loi sur l'inspection des viandes* et la *Loi sur l'inspection du poisson*. De surcroît, l'ACIA a la responsabilité de l'application des dispositions relatives aux aliments de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* (LEEPC), y compris les renseignements de base inscrits sur l'étiquette des aliments, la quantité nette, la métrisation et l'étiquetage bilingue[6].

La responsabilité de l'inspection des produits alimentaires à tous les paliers de la commercialisation revient à l'ACIA. Au niveau de la vente au détail, l'Agence met en œuvre le Programme d'inspection des aliments au détail pour s'acquitter de son mandat d'assurer la salubrité des aliments et de protéger les consommateurs en appliquant les dispositions législatives fédérales dont elle a la responsabilité, ainsi que les dispositions pertinentes d'un certain nombre de lois provinciales. Les dispositions sur l'étiquetage de ces lois visent à protéger les consommateurs de toute fraude commerciale et de la fausse représentation des produits et à les aider à choisir les produits alimentaires de manière plus éclairée, grâce à des normes de quantité nette, de qualité, de composition, de substitution, d'étiquetage et de publicité, et ce, pour tous les aliments vendus au Canada. L'ACIA partage la responsabilité de la salubrité des aliments vendus au détail avec les services de santé provinciaux.

---

(6) Voir sur le site Web de l'ACIA, *Guide d'étiquetage et de publicité 2003*, chap. 1 (http://www.inspection.gc.ca/francais/fssa/labeti/guide/ch1f.shtml#1.2).

En cas d'infraction dans les magasins d'alimentation, les restaurants et d'autres établissements de vente au détail d'aliments, les inspecteurs de l'ACIA informent les détaillants des dispositions réglementaires qu'ils doivent observer et, au besoin, prennent les mesures nécessaires pour faire respecter la loi.

A. La raison d'être de l'étiquetage

Pour les transformateurs agroalimentaires et les détaillants, l'étiquette appliquée sur un produit alimentaire constitue un support pour communiquer facilement et directement de l'information sur leur produit aux acheteurs. Pour les consommateurs, elle est l'un des principaux moyens de distinguer les différents aliments et les diverses marques de commerce et faire un choix éclairé à l'achat.

L'étiquette a trois fonctions principales :

- fournir des renseignements de base sur le produit (le nom usuel, la liste des ingrédients, la quantité nette, la date limite de conservation, la catégorie/qualité, le pays d'origine ainsi que le nom et l'adresse du fabricant, du distributeur ou de l'importateur);

- fournir des renseignements sur les aspects sanitaire et nutritionnel du produit, notamment les directives sur l'entreposage et la manutention, le profil nutritionnel (p. ex. en précisant, dans le tableau de la valeur nutritive, la quantité de matières grasses, de protéines, de glucides, de vitamines et de minéraux par portion déterminée) et de l'information destinée en particulier aux consommateurs qui suivent des régimes alimentaires spéciaux;

- servir d'outil pour la commercialisation, la promotion et la publicité visant à accroître les ventes du produit au moyen de vignettes, d'informations promotionnelles et d'allégations telles que « pauvre en gras », « sans cholestérol », « riche en fibres », « produit du Canada », « naturel », « biologique », « sans agents de conservation », etc.[7].

Bref, l'étiquette est souvent l'élément qui en définitive détermine le consommateur à acheter ou non un produit alimentaire, et l'étiquetage vise essentiellement deux objectifs :

- informer le consommateur sans le tromper;

- servir de support pour la publicité.

---

(7) *Ibid.*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Le *Guide de l'étiquetage et de la publicité sur les aliments 2003*

Le texte de référence de l'étiquetage au Canada est le *Guide de l'étiquetage et de la publicité sur les aliments 2003* (le « Guide 2003 »). On comprend très bien son importance dans un marché aussi concurrentiel que l'agroalimentaire, où étiquetage et publicité vont de pair. Connu à l'origine – en 1961 – sous le nom de *Guide des fabricants et annonceurs-aliments*, puis sous le nom de *Guide d'étiquetage et de publicité sur les aliments*, le document a subi en 2003 une révision à l'issue de laquelle il a été publié sous son titre actuel. Il sert, depuis sa première publication, de document de référence pour l'industrie.

Lors de sa refonte en 2003, soit dix ans après la révision de 1993, il a été modifié pour refléter les modifications apportées au *Règlement sur les aliments et drogues* touchant l'étiquetage nutritionnel et les allégations relatives à la teneur en éléments nutritifs et à la santé. En plus de connaître des modifications de format et de refonte, le document a été mis à jour et augmenté de manière à intégrer les lignes directrices sur la présentation des informations nutritionnelles et les allégations relatives à la teneur en éléments nutritifs et à la santé. Il a fait l'objet de consultations dans le cadre desquelles les intéressés pouvaient formuler des commentaires jusqu'à la fin de décembre 2004. Le Guide 2003 est un document évolutif, de sorte qu'il pourra être modifié soit pour mieux préciser des politiques existantes ou en intégrer de nouvelles.

Le Guide 2003 est basé sur les principes directeurs suivants :

Principes directeurs applicables au système fédéral d'étiquetage et de publicité sur les aliments

1. Les politiques seront élaborées de manière responsable pour faire en sorte que les politiques et les réglementations fédérales en matière d'étiquetage des aliments :
   - soient nécessaires pour protéger la santé et la sécurité et pour empêcher la représentation trompeuse des produits et la fraude;
   - fassent la promotion d'un choix d'aliments éclairé, en fournissant aux consommateurs de l'information fiable et comparable qui reflète l'état actuel de la technologie alimentaire et des recommandations en matière de nutrition et qui soient faciles à comprendre;
   - appuient l'équité et la juste concurrence sur le marché;
   - respectent les obligations en vertu des accords de commerce internationaux et fédéraux-provinciaux;
   - n'entraînent pas de coûts de mise en application qui soient plus importants que les avantages pour la société.

2. Des consultations approfondies auront lieu avec les parties intéressées au moment opportun afin que la réglementation et les politiques répondent aux besoins de ces dernières.

3. Les versions finales de toute réglementation et politique seront communiquées à toutes les parties intéressées :
   - les parties qui sont assujetties à la politique ou au règlement seront informées au moment opportun;
   - les communications seront claires, concises et complètes afin que les exigences soient comprises facilement par tous ceux concernés.

4. La réglementation et les politiques seront appliquées d'une manière juste et responsable.

Principes directeurs applicables à l'étiquetage et à la publicité par l'industrie canadienne des aliments et des boissons

L'industrie canadienne des aliments et des boissons, en partenariat avec le gouvernement, s'engage à :

- maintenir la vérité et l'intégrité dans les communications avec les consommateurs;
- faire en sorte que les communications sur les produits soient conformes à la réglementation actuelle sur les aliments et aux pratiques et aux politiques en cours;
- permettre aux consommateurs de faire un choix éclairé en s'efforçant de promouvoir des messages dans la publicité et l'étiquetage qui :
  - reflètent les exigences des consommateurs pour des aliments conformes aux recommandations actuelles en matière de santé, de sécurité et de nutrition;
  - reflètent les récents développements de la technologie;
  - n'induisent pas les consommateurs en erreur;
  - font la promotion d'une juste concurrence sur le marché.[8]

(8) Les principes directeurs sont tirés de la « Préface » du Guide 2003, sur le site Web de l'ACIA (http://www.inspection.gc.ca/francais/fssa/labeti/guide/prefacef.shtml).

C. Le Codex Alimentarius

Le Codex Alimentarius (le « Codex ») est une série de normes alimentaires élaborées et présentées de façon uniforme. Il est administré par un organisme international du nom de Commission du Codex Alimentarius, qui est financé de concert par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Les pays membres adhèrent volontairement au Codex.

La Commission du Codex Alimentarius a été créée en 1962 pour administrer le Programme mixte sur les normes alimentaires de la FAO et de l'OMS. La Commission comprend 164 pays membres, dont le Canada. Son rôle consiste à élaborer, par consensus, des normes alimentaires internationales qui visent à protéger la santé des consommateurs et à faciliter l'usage de pratiques loyales dans le commerce des aliments. La Commission permet de mieux coordonner les travaux sur les normes alimentaires conduits par les gouvernements ou les organisations non gouvernementales internationales et, si ces normes sont acceptées par les gouvernements, de les publier comme normes régionales ou mondiales.

Le Comité du Codex sur l'étiquetage des aliments a la responsabilité d'examiner les problèmes internationaux reliés à l'étiquetage des aliments, d'élaborer des dispositions sur l'étiquetage s'appliquant à tous les aliments, de les modifier s'il y a lieu et d'avaliser les dispositions en matière d'étiquetage établies par les autres comités du Codex chargés d'élaborer les normes, les codes de pratique et les lignes directrices. De fait, les pays examinent actuellement leur position sur l'étiquetage des aliments issus de la biotechnologie en vue d'en débattre à la réunion du Comité sur l'étiquetage, qui se tiendra à Ottawa au mois de mai 2006.

Les normes du Codex ne sont pas exécutoires : les pays membres n'ont donc pas à les adopter en les incluant dans leurs textes législatifs ou réglementaires. La relation entre le Codex et les termes laitiers est discutée plus en détail dans la section sur le commerce, mais on trouvera en annexe, à titre indicatif, la fiche descriptive des normes Codex pour le beurre et le fromage cheddar[9]. À elles seules ces fiches normatives illustrent toute la complexité de l'étiquetage des produits laitiers.

---

(9) Aux annexes A et B respectivement du présent document.

L'ÉTIQUETAGE DES PRODUITS LAITIERS

Au Canada l'étiquetage des produits laitiers est soumis à plusieurs lois et règlements, qui forment un tissu réglementaire complexe, dans lequel il peut s'avérer difficile de manœuvrer et qui laisse parfois place, intentionnellement ou non, à un certain flottement. Les principales normes sur les produits laitiers et les exigences en matière d'étiquetage sont décrites dans le titre 8 (« Produits laitiers ») du *Règlement sur les aliments et drogues*[10], dont la loi habilitante est la LAD, et dans le *Règlement sur les produits laitiers*[11], dont la loi habilitante est la LPAC. Les deux règlements diffèrent parfois subtilement sur les définitions et les normes de certains produits laitiers. Par ailleurs, certaines provinces imposent aussi leurs propres normes, une situation qui complique encore un peu plus l'interprétation et l'application des règlements.

Il serait trop long d'énumérer les normes spécifiques de chacun des nombreux produits laitiers, mais une brève consultation du *Règlement sur les produits laitiers* permet de constater les spécifications des normes, dont plusieurs s'apparentent à celles que l'on peut retrouver au niveau international dans le Codex. À titre d'exemple d'une norme, le *Règlement sur les aliments et drogues* (art. B.08.003) précise clairement que le lait ou le lait entier « doit être la sécrétion lactée normale des glandes mammaires de la vache, genre *Bos* ». Si le lait provient d'un autre type d'animal, l'étiquette doit l'indiquer : par exemple « lait de chèvre ». Le nom usuel des produits laitiers doit être utilisé pour les décrire : par exemple un « fromage cheddar » doit contenir au moins 31 p. 100 de matières grasses du lait, ou du « lait écrémé en poudre » ne peut être appelé « lait en poudre » ou simplement « lait ». Pour le beurre, qui doit contenir au moins 80 p. 100 de matière grasse du lait, les seuls ingrédients autorisés par le *Règlement* sont les solides du lait, le sel, l'air ou le gaz inerte, le colorant alimentaire autorisé et une culture bactérienne autorisée.

Par ailleurs, selon le Guide 2003 : « [L]orsqu'un aliment contient une saveur laitière, tel[le] une saveur de fromage cheddar mise en évidence sur une étiquette, on peut indiquer cette caractéristique pourvu que les mots "saveur" ou "saveur artificielle" accompagne[nt] cette mention de saveur. Lorsque les saveurs servent à caractériser un produit, les mentions ne doivent pas donner à penser que la saveur provient d'un produit laitier utilisé comme ingrédient. »[12]

---

(10) *Règlement sur les aliments et drogues* (http://lois.justice.gc.ca/fr/F-27/C.R.C.-ch.870/texte.html).

(11) *Règlement sur les produits laitiers* (http://lois.justice.gc.ca/fr/C-0.4/DORS-79-840/135603.html).

(12) Guide 2003, section 9.4.2.

Si les règlements de la LPAC servent de principes directeurs pour les étiquettes qui apparaissent sur les produits alimentaires, la LEEPC et les règlements afférents viennent encadrer l'utilisation des normes alimentaires et autres pour ce qui est de l'emballage, de l'étiquetage, de la vente, de l'importation et de la publicité des produits préemballés.

De fait, il existe plusieurs variantes de la définition d'« étiquette » dans les lois et règlements du Canada, et ce, parfois d'une langue à l'autre à l'intérieur du même document[13] :

a) Dans le projet de loi C-27 : Loi sur le contrôle d'application des lois relevant de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, qui nous intéresse :

« étiquette » Toute indication – notamment estampille, mot, marque, symbole, dessin, impression, cachet, empreinte, carte et bague, ou combinaison de ceux-ci – qui est ou doit être placée sur ou dans un produit réglementé ou son emballage, ou qui l'accompagne ou est destinée à l'accompagner.

"label" includes a product legend, word, mark, symbol, design, imprint, stamp, brand, ticket or tag or any combination of those things that is or is to be applied or attached to or included in, or that accompanies or is to accompany, any regulated product or its container.

b) Dans la *Loi sur les produits agricoles du Canada* :

« étiquetage » Signes, mentions, marques ou images destinés à un produit agricole ou à son contenant.

"label" means a label, legend, word, mark, symbol, design, imprint, stamp, brand, ticket or tag or any combination thereof that is, or is to be, applied or attached to an agricultural product or a container or that accompanies or is to accompany the product or container.

c) Dans la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* :

« étiquetage » Mentions, marques, labels, images ou signes se rapportant à un produit et figurant sur toute étiquette, fiche ou carte l'accompagnant, indépendamment du mode d'apposition – notamment par fixation ou impression.

"label" means any label, mark, sign, device, imprint, stamp, brand, ticket or tag.

(Comme les termes français et anglais ne sont pas de parfaits équivalents, la LEEPC donne l'avis suivant : « étiquetage » *French version only* / "label" *Version anglaise seulement.*)

---

(13) Nous présentons ici les versions françaises et anglaises pour permettre la comparaison.

d) Dans la *Loi sur les aliments et drogues* :

« étiquette » Sont assimilés aux étiquettes les inscriptions, mots ou marques accompagnant les aliments, drogues, cosmétiques, instruments ou emballages.

"label" includes any legend, word or mark attached to, included in, belonging to or accompanying any food, drug, cosmetic, device or package.

e) Dans les règlements de la LAD (et de la LEEPC), on trouve cette définition :

« espace principal » désigne,

a) dans le cas d'un emballage qui comprend une carte réclame, la partie de l'étiquette apposée entièrement ou en partie sur la principale surface exposée de l'emballage ou entièrement ou en partie sur le côté de la carte réclame qui est exposé ou visible dans les conditions normales ou habituelles de vente ou d'utilisation ou sur ces deux parties de l'emballage et de la carte réclame,

b) dans le cas d'un emballage décoratif, la partie de l'étiquette apposée, entièrement ou en partie sur le dessous de l'emballage, sur la principale surface exposée, ou sur une étiquette mobile fixée à l'emballage, et

c) dans le cas de tous les autres emballages, la partie de l'étiquette apposée entièrement ou en partie sur la principale surface exposée. (*principal display panel*) DORS/96-278, art. 1.

"principal display panel" means,

(*a*) in the case of a container that is mounted on a display card, that part of the label applied to all or part of the principal display surface of the container or to all or part of the side of the display card that is displayed or visible under normal or customary conditions of sale or use or to both such parts of the container and the display card,

(*b*) in the case of an ornamental container, that part of the label applied to all or part of the bottom of the container or to all or part of the principal display surface or to all or part of a tag that is attached to the container, and

(*c*) in the case of all other containers, that part of the label applied to all or part of the principal display surface. (*espace principal*) SOR/96-278, s. 1.

Comme nous le verrons plus loin, cette gamme de définitions d'« étiquette » a aussi pu contribuer à créer une certaine confusion, voire même une profonde dissension, parmi les principaux participants du secteur laitier quant à l'intention véritable du législateur.

ÉVÉNEMENTS QUI ONT CONDUIT À UN AMENDEMENT SUR LES TERMES LAITIERS DANS LE PROJET DE LOI C-27

Les négociations commerciales multilatérales du Cycle de l'Uruguay de la fin des années 1980 – qui se sont conclues au milieu des années 1990 – sont venues consolider les assises de la mondialisation des marchés, un phénomène amorcé quelque 15 ans auparavant.

L'ouverture des marchés, même imparfaite, a créé des conditions favorables à l'importation et au développement de nouveaux produits agroalimentaires et, en raison de la concurrence plus forte, a forcé les transformateurs canadiens à innover pour mieux se positionner sur les marchés. La stratégie canadienne de plus grande valeur ajoutée pour les produits agroalimentaires exportés est aussi venue appuyer les transformateurs dans leur recherche de produits innovateurs, avec pour résultat qu'une nouvelle gamme de produits a pu être offerte aux consommateurs canadiens.

En dollars de 1997, le secteur canadien des aliments et des boissons est passé de 14,2 milliards de dollars en 1991 à 24,2 milliards de dollars en 2002. Cette forte progression en un peu plus de 10 ans montre l'importance et le potentiel du secteur, qui demeure tout de même soumis à un cadre législatif pour l'étiquetage et les normes qui est souvent vu comme nécessaire, mais indûment contraignant et compliqué.

Pour les Producteurs laitiers du Canada (PLC), l'arrivée sur le marché de nouveaux produits et de nouvelles appellations imitant les produits laitiers traditionnels est vite devenue une problématique double : certains produits substituts qui n'incluent aucun ingrédient laitier remplacent sur le marché les produits du lait, tandis que d'autres produits utilisent des ingrédients laitiers pour créer des mélanges dont les appellations, sans être trompeuses, peuvent prêter à confusion. C'est ainsi que les oléobeurres, les friandises glacées et divers types de tartinades de fromage répondant aux attentes de prix des consommateurs se sont répandus et ont acquis une popularité qui a grugé les parts de marché des produits laitiers traditionnels. Cette nouvelle configuration du marché a été un élément clé qui a incité les PLC à mettre en œuvre une stratégie de démarchage pour revendiquer une utilisation plus juste et précise de la terminologie laitière usuelle pour l'étiquetage au Canada. Depuis la fin des années 1990, certains événements ont marqué le débat sur l'étiquetage.

- En 1999, la Commission du Codex a révisé et entériné sa norme générale pour l'utilisation des termes de laiterie. Cette norme remplaçait l'ancien code de principes concernant le lait et les produits laitiers.

- La révision et la redéfinition des termes laitiers par la Commission du Codex a soulevé l'intérêt de certains députés, notamment le député Joe McGuire, qui a alors examiné la possibilité d'élaborer un projet de loi d'initiative parlementaire portant sur les termes laitiers.

- Le 15 avril 2002, au cours de la 1re session de la 37e législature, le député Maurice Vellacott a présenté le projet de loi C-440 : Loi régissant l'utilisation des termes laitiers, en précisant que : « [D]es termes laitiers apparaissent souvent sur les étiquettes des produits alimentaires, vu la réputation de qualité et de nutrition des produits laitiers auprès des consommateurs. Du fait d'une utilisation abusive de ces termes, les consommateurs à la recherche d'un produit laitier pourraient, par inadvertance, acheter un substitut laitier, et cela s'est déjà produit. »[14]

(14) Chambre des communes, *Débats*, 1re session, 37e législature, 15 avril 2002, p. 10394.

- Le député Vellacott a déposé à nouveau son projet de loi le 11 décembre 2002, au cours de la 2e session de la 37e législature, cette fois avec le numéro C-340, en disant que « les consommateurs ont droit à un choix éclairé en ce qui concerne les produits laitiers et les produits de remplacement non laitiers »(15).

- Le même projet de loi a encore une fois été déposé par le même député le 2 février 2004, cette fois-ci, au cours de la 3e session de la 37e législature. Le projet de loi C-340 a été lu une deuxième fois le 12 mars 2004 et a fait l'objet d'un débat en Chambre. Il y a eu unanimité parmi les parlementaires qui ont participé à ce débat concernant le besoin de clarifier l'utilisation des termes laitiers, et la plupart reconnaissaient que les règlements en vigueur n'étaient probablement pas suffisamment pointus pour toujours fournir une information précise au consommateur. Les parlementaires étaient aussi conscients qu'il fallait prendre en considération les besoins de l'industrie de la transformation. Par contre, le débat a clairement indiqué que les participants étaient divisés sur la façon de procéder. Alors que certains favorisaient le projet de loi du député Vellacott, d'autres préconisaient plutôt l'approche de l'ACIA :

  > La question est très complexe et le gouvernement la prend très au sérieux. En fait, l'ACIA cherche une solution à l'étiquetage de tous les produits alimentaires. Elle désire donner aux consommateurs des produits étiquetés de manière à ce qu'ils puissent faire des choix éclairés. L'ACIA a engagé des consultations sur des propositions de mise en évidence des ingrédients et des saveurs, ce qui s'appliquerait à toutes les sortes d'ingrédients et d'aliments.
  >
  > Des consultations ont eu lieu entre janvier et avril, et entre juillet et septembre de l'année dernière. En outre, deux autres ateliers sur les questions d'étiquetage ont été tenus, en novembre dernier, à Toronto, et en janvier, à Saint-Hyacinthe, au Québec. De plus, l'ACIA a organisé des rencontres bilatérales avec les intervenants et commandé un sondage auprès des consommateurs, car, en dernière analyse, nous devons vendre nos produits au consommateur.(16)

- Même si le projet de loi C-340 est mort au *Feuilleton* lors de la dissolution de la 37e législature, l'étiquetage des termes laitiers est revenu à l'ordre du jour parlementaire dans le cadre du projet de loi gouvernemental C-27 : Loi régissant et interdisant certaines activités relatives aux aliments et autres produits auxquels s'appliquent les lois relevant de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, régissant l'administration et le contrôle d'application de ces lois et modifiant d'autres lois en conséquence (titre abrégé : Loi sur le contrôle d'application des lois relevant de l'Agence canadienne d'inspection des aliments). Le projet de loi a été renvoyé au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes immédiatement après la première lecture.

---

(15) Chambre des communes, *Débats*, 2e session, 37e législature, 11 décembre 2002, p. 2568.

(16) Chambre des communes, *Débats*, 3e session, 37e législature, 12 mars 2004, 13:45.

- Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité permanent dans le cadre de l'examen du projet de loi C-27, les PLC ont fait valoir que le *Règlement sur les produits laitiers* renfermait des dispositions incomplètes et désuètes, tout en soulignant que les dispositions de la LPAC nécessitaient des modifications.

- Lors de la comparution des PLC le 15 février 2005, le président du Comité permanent a mentionné qu'un amendement au projet de loi C-27 serait préparé afin de clarifier et de rendre plus précis les règlements en vigueur sur l'utilisation des termes laitiers.

- Le Comité permanent a tenu 20 réunions sur le projet de loi C-27. À la séance du 2 juin 2005, soit la 17^{e} réunion de ces réunions, un amendement sur les termes laitiers a été déposé et débattu pour finalement recevoir le consentement unanime des membres du Comité présents.

  L'amendement se lit en partie comme suit :

> 65.1 La même loi [LPAC] est modifiée par adjonction, après l'article 18, de ce qui suit :
>
> Interdiction
>
> 18.1(1) Il est interdit de commercialiser un produit agricole portant une étiquette sur laquelle figure un terme laitier sauf si le produit agricole contient l'ingrédient laitier représenté par le terme laitier.
>
> Produit de remplacement
>
> (2) Il est interdit de commercialiser un produit agricole portant une étiquette sur laquelle figure un terme laitier si le produit agricole est destiné à remplacer un produit laitier.

  Il prévoit également certaines exceptions et une définition des termes et expressions « ingrédient laitier », « terme laitier » et « lait ».

- Le Comité permanent a adopté son sixième rapport le 21 juin 2005 et, le lendemain, le président l'a déposé à la Chambre des communes.

- À l'étape du rapport, une seule proposition d'amendement mineur concernant les termes laitiers a été déposée le 26 septembre 2005 pour débat ultérieur :

> *Motion n^{o} 3 – 23 juin 2005 – M^{me} Finley (Haldimand–Norfolk)* –
> Que le projet de loi C-27, à l'article 65.1, soit modifié
>
> a) par substitution, à la ligne 13, page 35, de ce qui suit :
>
> « par le terme laitier et que l'étiquette indique le pourcentage de chacun des ingrédients du produit. »

b) par substitution, aux lignes 3 à 5, page 36, de ce qui suit

« crème glacée, lait, crème sûre, lactosérum ou yogourt. »[17]

En résumé, le débat sur la terminologie laitière remonte à bien avant la présentation du projet de loi C-27. Le renvoi de ce dernier au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes avant la deuxième lecture a permis à ses membres d'entendre des témoignages et d'apporter des amendements, notamment celui sur les termes laitiers, adopté le 2 juin 2005.

L'AMENDEMENT SUR LES TERMES LAITIERS – ANALYSE SUR LE PLAN DU DROIT CONSTITUTIONNEL ET DU DROIT COMMERCIAL

L'amendement proposé a donné lieu à certaines questions concernant sa légitimité. Par conséquent, dans les sections suivantes, nous tentons, d'une part, de déterminer si le Parlement a le pouvoir législatif d'adopter cet amendement et, d'autre part, de préciser les répercussions de cet amendement sur le plan du droit commercial international dans le cadre du système de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ainsi que du point de vue de l'Accord sur le commerce intérieur.

A. Le pouvoir législatif du Parlement

Le Parlement a le pouvoir exclusif de légiférer sur tout ce qui relève de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est en vertu de cette disposition qu'il a le pouvoir de légiférer sur tous les aspects de la réglementation du commerce et du droit pénal. Il peut également adopter des lois garantissant la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada.

Les provinces ont, de leur côté, le pouvoir d'adopter des lois sur tout ce qui relève de l'article 92 de la Constitution, notamment la propriété et les droits civils dans leur territoire.

---

(17) Chambre des communes, *Feuilleton des avis* n° 125, 26 septembre 2005. La première substitution visait le nouveau paragraphe suivant de la LPAC, énoncé à l'article 65.1 du projet de loi : « 18.1 (1) Il est interdit de commercialiser un produit agricole portant une étiquette sur laquelle figure un terme laitier sauf si le produit agricole contient l'ingrédient laitier représenté par le terme laitier. », et la seconde, le nouveau paragraphe suivant : « [18.1] (4) Pour l'application du présent article : *a*) « ingrédient laitier » s'entend du beurre, babeurre, huile de beurre, crème, fromage, crème glacée, lait, crème sûre, lactosérum, yogourt ou de toute autre chose prévue par règlement; ».

Il est entendu que, en général, les questions relatives au commerce interprovincial et international sont réglementées par le Parlement en vertu du paragraphe 91(2) et que ce qui a trait au commerce provincial – intraprovincial – est réglementé par les provinces en vertu du paragraphe 92(13) sur la propriété et les droits civils[18].

Le titre complet de la LPAC dit notamment qu'il s'agit d'une « Loi réglementant la commercialisation – soit interprovinciale, soit liée à l'importation ou l'exportation – des produits agricoles ». Il est donc implicite que l'amendement a principalement trait à l'importation, à l'exportation et au commerce interprovincial et qu'il relève du pouvoir conféré au Parlement par le paragraphe 91(2) de la Constitution.

Toutefois, la différence de formulation entre l'article 17 actuel[19] et l'article 18.1 proposé de la LPAC (l'amendement proposé par l'article 65.1 du projet de loi C-27) vaut la peine qu'on s'y attarde. L'article 17, qui concerne le commerce des produits agricoles, traite explicitement de « commercialisation », « soit interprovinciale, soit liée à l'importation ou l'exportation ».

L'amendement interdit la commercialisation de produits agricoles dans certaines circonstances. Entre autres, le terme « commercialisation » recouvre les notions suivantes : publicité, transport, achat, vente, transformation, entreposage, inspection, classement, assemblage, établissement des prix, marquage, étiquetage, ainsi que tout autre acte permettant de rendre les produits agricoles propres à la consommation ou à l'usage. Étant donné la portée de l'amendement, il est très probable qu'il empiétera sur la sphère de compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils.

Toutefois, si l'amendement a pour objet premier de réglementer le commerce international et interprovincial, il relève de la compétence du Parlement, et tout empiétement accessoire sur la compétence provinciale ne remet pas en cause la compétence fédérale. Les tribunaux canadiens ont déjà eu l'occasion de confirmer des lois fédérales et provinciales qui

---

(18) Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., vol. 2, Carswell, p. 20-2. Voir aussi *Citizens Insurance Co.* c. *Parsons*, (1881) 7 App. Cases 96.

(19) L'article 17 dispose ce qui suit : « Sont interdites, relativement à un produit agricole, toute commercialisation – soit interprovinciale, soit liée à l'importation ou l'exportation – effectuée en contravention avec la présente loi ou ses règlements de même que la possession à ces fins ou la possession résultant d'une telle commercialisation. »

empiétaient accessoirement sur la sphère de compétence de l'autre ordre de gouvernement[20]. C'est ainsi que la Cour suprême a fait observer ce qui suit :

> […] le succès ou l'échec du législateur est subordonné à la question de savoir si de par son caractère véritable ou son objectif premier, la loi ou le règlement se rattache aux chefs de compétence du pouvoir législatif en cause. Toute incidence sur l'autre sphère législative ne condamne plus nécessairement la loi à l'échec.[21]

Dans les affaires *Murphy* c. *Canadian Pacific Railway*[22] et *R.* c. *Klassen*[23], la validité de la *Loi sur la Commission canadienne du blé* a été confirmée par la Cour suprême du Canada et par la Cour d'appel du Manitoba respectivement. Cette loi imposait un système de quotas aux producteurs et l'appliquait au conditionnement et à la vente de céréales à l'échelle locale. Elle visait à garantir aux producteurs de blé un accès égal au commerce interprovincial et aux exportations.

Rappelons cependant que, dans l'affaire *Brasseries Labatt du Canada Ltée* c. *Canada (Procureur général)*[24], la Cour suprême a estimé que les dispositions de la LAD qui prescrivaient les normes de composition, la force, la puissance, la pureté ou la qualité des aliments étaient au-delà de la compétence du Parlement. De l'avis de la Cour, les dispositions en cause concernaient la *production* de la bière. L'amendement qui nous occupe concerne la *commercialisation* des produits agricoles et non leur production.

De même, dans le renvoi *Reference re s. 5(a) of the Dairy Industry Act (Margarine case)*[25], la Cour a conclu que l'interdiction fédérale relative à la fabrication, à la vente ou à la possession de margarine n'était absolument pas valide parce qu'elle avait trait à des

---

(20) Voir les affaires *Murphy* c. *C.P.R.*, [1958] R.C.S. 626; *R.* c. *Klassen*, [1959], 20 D.L.R. (2d) 406; *Caloil* c. *Canada (Procureur général)* [1971] R.C.S. 543; *Renvoi relatif à la Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198; *UL Canada* c. *Procureur Général du Québec et Fédération des Producteurs de Lait du Québec*, Cour d'appel du Québec, 500-09-008256-992, 1er octobre 2003, jugement confirmé par la Cour suprême le 17 mars 2005.

(21) *Brasseries Labatt du Canada Ltée* c. *Canada (Procureur général)*, [1980] 1 R.C.S. 914, p. 942 et 943.

(22) [1958] R.C.S. 626.

(23) [1959] 20 D.L.R. (2d) 406.

(24) [1980] 1 R.C.S. 914.

(25) [1949] R.C.S. 1.

opérations qui pouvaient être exécutées au sein d'une province. L'observation suivante formulée par la Cour suprême en l'espèce s'applique au contexte qui nous occupe :

> [...] pour protéger l'industrie laitière dans la production et la vente de beurre; pour favoriser un groupe de personnes contre des concurrents qui, en l'absence de loi, seraient libres de participer au commerce dans les provinces. L'interdiction de fabriquer et de vendre pour ces raisons porte atteinte, à première vue, aux droits civils des particuliers en matière de commerce au sein des provinces.(26)

Par ailleurs, on peut également faire valoir que l'amendement apporté par le projet de loi relève du pouvoir conféré au Parlement en matière de droit pénal par le paragraphe 91(27), parce qu'il vise à empêcher de tromper les consommateurs(27) : il a pour objet d'éviter que les consommateurs soient incités à croire qu'un produit agricole est effectivement un produit laitier ou qu'il contient un produit laitier. Par ailleurs, la portée de l'amendement peut être considérée comme trop vaste pour justifier cet objet. Il y a également la question de savoir s'il n'est pas possible d'obtenir le même résultat en employant les lois et règlements actuels en matière d'étiquetage et de publicité, au lieu d'invoquer le pouvoir constitutionnel conféré au Parlement en matière de droit pénal.

On peut également faire valoir que le fédéral a le pouvoir législatif d'adopter un amendement de ce genre pour protéger la santé des Canadiens. Dans ce cas également, le Parlement aurait ce pouvoir en vertu du paragraphe 91(27)(28).

B. Répercussions sur le plan du droit commercial international

Les répercussions de l'amendement sur le plan du droit commercial international dans le cadre de trois traités régis par l'OMC sont examinées plus en détail ci-après.

---

(26) [1949] R.C.S. 1 [traduction].

(27) Hogg (*op. cit.*), p. 18-9 à 18-10.

(28) *Ibid.*, p. 18-12. Voir aussi *Reference re s. 5(a) of the Dairy Industry Act (Margarine case)*.

1. L'Accord général sur les tarifs douaniers et sur le commerce

L'article III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et sur le commerce (GATT) prévoit le traitement national en matière d'imposition et de réglementation intérieures. Il dispose que les produits importés, lorsqu'ils satisfont aux mesures applicables aux frontières, ne seront pas traités moins favorablement que les produits intérieurs. L'amendement ne fait pas de distinction entre les produits d'origine canadienne et les produits agricoles importés. Il n'y a donc pas infraction au principe du traitement national[29].

2. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) vise à faire en sorte que la réglementation, les normes et les procédures d'essai et de certification d'un pays ne fassent pas inutilement obstacle au commerce international. Il régit la réglementation et les normes techniques relatives à l'application de conditions en matière de terminologie, de symboles, d'emballage, de marquage et d'étiquetage à des produits ou à des méthodes de production.

L'un des principes fondamentaux de l'Accord OTC (et du système des échanges commerciaux selon l'OMC en général) est que les mesures adoptées par un pays ne doivent pas faire de distinction entre les pays ni représenter une forme déguisée de limitation du commerce international. L'article 2.2 de l'Accord OTC prévoit que la réglementation technique :

- ne doit pas être plus restrictive que nécessaire;
- doit permettre de réaliser certains objectifs légitimes.

Les mesures intérieures alignées sur les normes internationalement reconnues ne sont pas considérées comme restrictives. Les normes établies dans le Codex Alimentarius sont considérées comme des normes internationales en ce qui concerne l'alimentation et la salubrité des aliments. Par exemple, dans le conflit de la sardine entre le Pérou et l'Union européenne[30], les normes du Codex ont été considérées comme la norme internationale applicable à l'Accord OTC.

---

(29) Rappelons que le traitement de la nation la plus favorisée prévu à l'article premier du GATT ne peut être invoqué : il suppose que les pays ne peuvent pas en principe faire de distinction entre leurs partenaires commerciaux.

(30) WT/DS231/R, 29 mai 2002; WT/DS231/AB/R, 26 septembre 2002.

Le Codex comporte certaines directives relatives à l'usage de termes laitiers dans la Norme générale d'utilisation des termes laitiers (NGUTL)[31] ainsi qu'une Norme générale d'étiquetage des aliments préemballés (NGEAP). Selon les normes du Codex, l'étiquetage des produits préemballés et non préemballés ne doit pas être faux, trompeur, fallacieux ou créer une impression erronée concernant son caractère à quelque égard que ce soit. L'étiquetage ne doit pas non plus être tel que le produit puisse être confondu avec un autre aliment[32].

L'article 3 de la NGUTL prévoit que les aliments doivent être présentés de façon à garantir l'usage correct des termes laitiers destinés au lait et aux produits laitiers. Les définitions des termes « lait »[33], « produits laitiers »[34] et « termes laitiers »[35] apparaissant dans la NGUTL sont très semblables à celles qui sont prévues dans l'amendement au projet de loi C-27.

S'il est vrai que l'amendement est conforme aux normes du Codex, la légitimité de son objet peut être contestable. La sécurité nationale, la prévention des pratiques trompeuses et la protection de la santé et de la sécurité humaines sont certains des objectifs légitimes formulés dans l'Accord OTC. Comme nous l'avons vu, on peut certes défendre l'idée que l'objectif de l'amendement est de prévenir les pratiques trompeuses, mais on peut aussi penser que son seul objectif est en fait la protection de l'industrie laitière locale. Cet argument serait étayé par le fait que l'amendement a une vaste portée : il concerne non seulement l'achat, la vente et l'étiquetage, mais aussi la transformation, le stockage et l'assemblage de produits laitiers. Les mesures prises pour protéger l'industrie laitière intérieure contre la concurrence des produits importés pourraient être considérées comme une restriction déguisée au commerce international des produits agricoles et, par conséquent, comme une infraction à l'Accord OTC.

3. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord MSP) a spécifiquement trait aux mesures commerciales destinées à protéger la santé humaine, animale et végétale. L'Accord limite l'usage de mesures sanitaires (santé humaine et

---

(31) Norme Codex 206-1999, voir l'annexe C du présent document.

(32) Voir *The Codex General Standard for the Use of Dairy Terms Its Nature, Intent and Implication*, Bulletin n° 297/2005, Fédération internationale de laiterie, p. 6.

(33) Article 2.1 de la NGUTL.

(34) Article 2.2 de la NGUTL.

(35) Article 2.6 de la NGUTL.

animale) et phytosanitaires (santé végétale) injustifiées visant à protéger le commerce ou l'imposition d'obstacles inutiles au commerce international[36]. Comme l'Accord OTC, l'Accord MSP invite également les pays membres à appliquer les normes et les directives internationales, dont le Codex, pour déterminer les risques pour la santé humaine ou végétale.

C. L'Accord sur le commerce intérieur

L'Accord sur le commerce intérieur (ACI), signé par les premiers ministres canadiens, est entré en vigueur en 1995[37]. Il a pour objet de faciliter et d'améliorer le commerce interprovincial en réduisant ou en éliminant les obstacles à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des investissements entre les provinces canadiennes et de créer ainsi un marché intérieur ouvert, efficace et stable[38].

Les principes généraux de l'ACI sont, entre autres, la non-discrimination réciproque et le droit d'entrée et de sortie.

Le paragraphe 401(3) oblige le gouvernement fédéral à respecter le principe de non-discrimination réciproque en réservant le même traitement à toutes les provinces pour les produits semblables, directement concurrents ou substituables. En ce qui concerne l'amendement qui nous intéresse, son application est la même dans toutes les provinces. Il est certes fait une distinction entre les produits concurrents et les produits substituables, mais elle est également applicable à toutes les provinces. L'amendement n'enfreint donc pas l'article 401.

L'article 402 (droit d'entrée et de sortie) dispose qu'aucune partie n'adoptera ou ne maintiendra de mesures restreignant ou empêchant la circulation des marchandises entre les provinces. L'amendement est applicable à toutes les provinces du Canada et ne limite ni n'empêche en rien la circulation des produits agricoles d'une province à l'autre.

On pourrait faire valoir que l'amendement serait un obstacle au commerce intérieur selon les articles 403 ou 905, mais il représente l'exercice du pouvoir législatif du gouvernement fédéral en matière de réglementation du commerce. L'article 300 de l'ACI réaffirme les pouvoirs et responsabilités constitutionnels des gouvernements fédéral et provinciaux.

---

(36) Voir *Comprendre l'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires*, OMC (http://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/spsund_f.htm).

(37) Voir le texte de la codification administrative de l'ACI (http://www.intrasec.mb.ca/index_fr/ait.htm).

(38) Voir l'article 100 de l'ACI.

En soutenant que l'amendement pourrait être un obstacle au commerce intérieur, on donne à penser que toute loi fédérale réglementant le commerce pour imposer des obligations aux commerçants pourrait être considérée comme un obstacle. Tout au contraire, l'application uniforme de ce genre de loi facilite la circulation interprovinciale des marchandises. Les producteurs et les distributeurs n'ont pas à respecter de normes différentes selon les provinces.

La transparence est l'un des principes généraux de l'ACI[39], qui prévoit que les parties à l'Accord doivent s'informer les unes les autres de toute mesure imminente qui pourrait influer sensiblement sur son fonctionnement. L'amendement ne saurait être considéré comme susceptible d'influer sensiblement sur le fonctionnement de l'ACI. L'article 907, qui a trait à la transparence du commerce des produits agricoles et alimentaires, prévoit que le gouvernement fédéral doit fournir des exemplaires des amendements aux intéressés et donner à ces derniers la possibilité de présenter leurs observations. Rappelons cependant que l'amendement n'aura pas force de loi tant qu'il ne sera pas adopté par le Parlement.

L'AMENDEMENT SUR LES TERMES LAITIERS – ANALYSE DE L'INTENTION DU LÉGISLATEUR

L'historique des débats portant sur l'utilisation des termes laitiers, autant à la Chambre des communes que pendant les réunions du Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, comporte des éléments qui indiquent de façon probante que le législateur a toujours essentiellement, sinon uniquement, visé la clarté dans l'utilisation de la terminologie laitière afin de bien informer le consommateur. C'est pourquoi les normes du Codex et les principes directeurs applicables au système fédéral d'étiquetage et de publicité sur les aliments, qui tous deux exigent que l'étiquetage ne trompe pas le consommateur, ont servi de points de repère pour le législateur.

Les deux extraits suivants des débats à la Chambre des communes ne laissent planer aucun doute sur l'objectif du législateur : fournir au consommateur une information claire sur les produits laitiers, tout en reconnaissant l'importance de maintenir une collaboration ouverte entre les producteurs, les transformateurs et les consommateurs. De plus, comme le démontre la section précédente sur le droit constitutionnel et commercial, le législateur n'a pas non plus fait abstraction des obligations commerciales du Canada, autant internationales qu'interprovinciales :

---

(39) Article 406 de l'ACI.

M^me^ Diane Finley (Haldimand–Norfolk, PCC) :

[…] Nous comprenons que les producteurs laitiers sont préoccupés par l'utilisation de succédanés de produits laitiers dans la fabrication de produits ressemblant à de la crème glacée et à du fromage, mais non réellement obtenus par transformation de véritables produits laitiers.

Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une question commerciale complexe qui touche, d'une part, les producteurs sous la gestion de l'offre et, d'autre part, les entreprises de transformation des produits alimentaires […] Une mesure législative sur l'exactitude quant à l'étiquetage, en vertu de laquelle les expressions se rapportant au lait et à ses dérivés seraient employées correctement dans la description et la présentation d'aliments, est un autre élément de solution que le Parti conservateur envisage d'appuyer.

Une telle mesure législative permettrait aux consommateurs de prendre, en toute liberté, des décisions informées quant aux produits laitiers qu'ils souhaitent acheter et consommer. J'invite les industries sous la gestion de l'offre à collaborer avec d'autres représentants de l'agriculture canadienne, y compris au sein des secteurs tributaires des exportations, pour élaborer des solutions qui répondront aux besoins de toute l'agriculture canadienne et qui seront acceptées par nos partenaires commerciaux étrangers.(40)

M^me^ Rose-Marie Ur (Lambton–Kent–Middlesex, Lib.) :

[…] Le gouvernement travaille dur, depuis un certain temps, afin d'établir un régime réglementaire juste et équitable relativement aux normes des produits laitiers et à l'utilisation de la terminologie laitière. Les producteurs laitiers sont confrontés à deux problèmes fondamentaux : la définition des produits laitiers visés dans la réglementation; et les étiquettes utilisées pour décrire les produits laitiers et les aliments qui contiennent des produits laitiers. Ces deux questions relèvent du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et de l'Agence canadienne d'inspection des aliments.

Je parlerai tout d'abord de la nécessité d'avoir des définitions claires dans la réglementation. On observe des contradictions entre la définition de l'expression produit laitier dans le Règlement sur les produits laitiers et la définition qu'en donne le Règlement sur les aliments et drogues. Le gouvernement veut y remédier, mais il faut procéder de façon transparente pour tous les intéressés, c'est-à-dire les producteurs laitiers et le secteur de la transformation des produits laitiers.

---

(40) Chambre des communes, *Débats*, 1^re^ session, 38^e^ législature, n° 110, 7 juin 2005, 19:55.

> [...] Il s'agit de questions complexes. Pour faire des choix éclairés, les Canadiens doivent pouvoir compter sur une information précise et fidèle sur les produits. L'ACIA protège les consommateurs et l'industrie et fait la promotion de pratiques commerciales équitables en établissant et en appliquant des normes sur l'exactitude de l'information concernant les produits qui figure sur les étiquettes des produits alimentaires.
>
> En fait, l'Agence canadienne d'inspection des aliments a lancé de vastes consultations sur l'étiquetage des produits alimentaires, plus précisément des ingrédients et saveurs mis en évidence, et sur de nouvelles règles concernant la terminologie des produits laitiers. Les participants aux consultations comprenaient des producteurs, dont les Producteurs laitiers du Canada, des transformateurs, des exportateurs, des importateurs et des consommateurs.
>
> Les producteurs et les consommateurs étaient très favorables à l'établissement de règles concernant un étiquetage clair des produits alimentaires.[41]

Une certaine contradiction dans les normes canadiennes définissant les produits laitiers et, au fil du temps, un certain flottement dans l'application de ces mêmes normes constituent de solides et valides raisons qui ont incité le législateur à apporter des correctifs à la terminologie laitière. L'intention du législateur demeure tout à fait transparente : si des lois et des règlements établissent des normes, c'est-à-dire des « recettes » précises de ce que sont les produits laitiers, il faut respecter ces normes et, au besoin, les resserrer, les préciser ou les deux. En présentant l'amendement sur les termes laitiers, les parlementaires n'ont fait que respecter la lettre et l'esprit de leur rôle de législateur.

Essentiellement, l'intention du législateur est d'appeler par leur vrai nom les produits agroalimentaires : du beurre du beurre, du cheddar du cheddar, de la margarine de la margarine, etc. Cette approche n'est pas unique au Canada et rappelle le fait que dans d'autres pays, notamment en Europe, les législateurs ont adopté de nombreuses normes qui protègent et restreignent l'utilisation de noms de produits agroalimentaires. Les AOC, pour de nombreux spiritueux et vins, les indications géographiques protégées ou encore le Label Rouge[42], dont la présence sur l'étiquette atteste que le produit est de qualité supérieure et que cette qualité est

---

(41) *Ibid.*, 20:50.

(42) Voir le site Web du Label Rouge (http://www.label-rouge.org/index.html).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

directement perceptible par le consommateur, sont des moyens qui servent aussi bien à mieux informer le consommateur qu'à promouvoir des produits. Le respect des cahiers de charges – autrement dit des normes – pour ces produits donne le droit de faire figurer sur l'étiquette un logo qui garantit un niveau de qualité supérieur. Fondamentalement, les PLC ne recherchent rien d'autre qu'une « appellation d'origine contrôlée » de la terminologie laitière : le beurre ne peut provenir que du lait de vache, tout comme le champagne ne peut provenir que de la région éponyme.

Un autre exemple intéressant bien connu au Canada est celui du bœuf « Angus », qui, implicitement, constitue une appellation contrôlée pour ce type de viande bovine et permet au consommateur d'obtenir une information supplémentaire. L'utilisation de l'appellation « Angus » pour identifier un autre type de viande bovine ou un mélange de viande serait indéniablement considérée comme trompeuse.

Le débat actuel sur l'utilisation des termes laitiers rappelle aussi celui du début des années 1990 au sujet de l'utilisation des termes « jus » et « boissons » de fruits, dont le meilleur encadrement a nécessité un ajustement législatif. Le but poursuivi était le même que dans le cas de la terminologie laitière : mieux renseigner le consommateur.

Dans sa volonté de rendre plus exacte l'information sur les produits laitiers, le législateur a proposé une modification à la LPAC qui restreint l'utilisation de termes laitiers reconnus sur l'étiquette de produits qui ne correspondent pas à la définition de produits laitiers. Or, dans l'esprit du législateur, l'étiquette ne faisait référence qu'à la partie principale de celle-ci et non pas à l'ensemble, qui pourrait aussi inclure la liste des ingrédients. Si l'on considère les définitions d'une étiquette prévues dans les lois et règlements du Canada, une conséquence non intentionnelle de l'amendement pourrait être de restreindre au-delà de l'intention du législateur l'emploi d'un terme laitier, avec pour effet involontaire d'empêcher l'emploi d'ingrédients laitiers dans une gamme de produits alimentaires.

C'est cette conséquence qui a poussé les transformateurs de produits laitiers à monter aux barricades en prétextant que des centaines de produits agroalimentaires ne pourraient plus être commercialisés et que le développement de nouveaux produits pourrait être freiné. Si une analyse très stricte de l'amendement proposé par le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire autorise à croire que les transformateurs pourraient avoir raison, tel n'était pas le but recherché par le législateur, qui était tout autre.

Advenant que l'on reconnaisse à l'amendement des ramifications qui conduiraient non intentionnellement à des coûts économiques plus grands que l'avantage qu'il apportera au consommateur, il ne faut tout de même pas oublier que le processus législatif permettra tout de même d'apporter des correctifs, et ce, jusqu'à la fin de l'étape de l'examen par le Sénat. On peut penser que l'esprit et la lettre de l'intention du législateur, c'est-à-dire un régime réglementaire juste et équitable relativement aux normes des produits laitiers et à l'utilisation de la terminologie laitière afin de bien renseigner le consommateur, prévaudront au cours du processus et que les correctifs apportés permettront de répondre aux inquiétudes et aux besoins de tous les partenaires du secteur laitier.

Bref, en présentant cet amendement, le législateur n'a pas outrepassé son mandat et a pris en considération les aspects relatifs au commerce international et interprovincial. Il n'a pas dévié non plus de son intention initiale, soit de corriger la réglementation existante sur l'étiquetage des termes laitiers, qui semblait parfois contradictoire. L'objectif est demeuré le même : fournir au consommateur une information juste et précise. Les débats des dernières années, notamment ceux qui ont eu lieu au cours de l'étude du projet de loi, indiquent clairement qu'il n'a jamais été question d'entraver le développement de produits laitiers ou d'entraîner des « coûts de mise en application qui soient plus importants que les avantages pour la société ». Si l'amendement adopté au stade de l'examen en comité dépasse, de façon non intentionnelle, l'esprit et la lettre de l'intention du législateur, le processus législatif comporte des occasions ultérieures d'apporter des modifications susceptibles de répondre aux attentes des divers intervenants du secteur laitier et de créer ainsi la dynamique et la collaboration nécessaires au développement prospère de ce secteur.

CONCLUSION

Dès les premières réunions publiques sur le projet de loi C-27, de la vingtaine tenues par le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire entre février et juin 2005, le président a annoncé l'intention du Comité de proposer un amendement en vue de clarifier les termes laitiers. L'amendement a été proposé le 2 juin 2005, à la 17^{e} de ces réunions. Après avoir été débattu, il a reçu le consentement unanime des membres du Comité qui étaient présents. S'il est adopté par le Parlement, il modifiera la *Loi sur les produits agricoles au Canada*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les enjeux soulevés par le projet de loi C-27 illustrent bien toute la complexité de la question de l'étiquetage des aliments en général : s'il faut fournir au consommateur l'information nécessaire à un choix éclairé et raffiner la réglementation pour parvenir à cette fin, il ne faut pas oublier qu'un tel geste risque d'avoir des ramifications non négligeables d'ordre économique, législatif et commercial. Dans le cas de l'industrie laitière, par exemple, bien que le resserrement de la terminologie puisse correspondre à l'intention qu'a le législateur d'appeler les choses par leur nom afin de mieux servir l'intérêt du consommateur, il n'en demeure pas moins que la disposition législative proposée inquiète considérablement un secteur important de cette industrie. En définitive, cette situation est symptomatique de la difficulté qu'engendre la recherche d'un équilibre entre les besoins de nombreux intervenants dans un marché alimentaire où les intérêts sont multiples et diversifiés.

ANNEXE A

NORME CODEX POUR LE BEURRE

NORME CODEX POUR LE BEURRE

CODEX STAN A-1-1971, Rév.1-1999, amendé en 2003

1. CHAMP D'APPLICATION

La présente norme s'applique au beurre destiné à la consommation directe ou à un traitement ultérieur, conformément à la description figurant à la Section 2 de la norme.

2. DESCRIPTION

Le beurre est un produit gras dérivé exclusivement du lait et/ou de produits obtenus à partir du lait, principalement sous forme d'une émulsion du type eau-dans-huile.

3. FACTEURS ESSENTIELS DE COMPOSITION ET QUALITÉ

3.1 MATIERES PREMIERES

Lait et/ou produits obtenus à partir du lait

3.2 INGREDIENTS AUTORISES

Chlorure de sodium et sel de qualité alimentaire
Cultures de bactéries lactiques inoffensives (levain) et/ou bactéries productrices d'arômes.
Eau potable

3.3 COMPOSITION

Teneur minimale en matière grasse laitière	80% m/m
Teneur maximale en eau	16% m/m
Teneur maximale en extrait sec non gras	2% m/m

4. ADDITIFS ALIMENTAIRES

Seuls les additifs alimentaires mentionnés ci-après peuvent être utilisés et uniquement dans les limites fixées.

N° SIN	*Nom*	*Concentration maximale*
	Colorants	
160a i)	β-carotène (synthétique)	25 mg/kg
160a ii)	Carotènes (extraits naturels)	600 mg/kg
160b	Extraits de rocou	20 mg/kg (calculés en tant que bixine/norbixine)
160e	β-apo-caroténal	35 mg/kg
160f	Ester de méthyle ou d'éthyle d'acide β-apo-8'-caroténique	35 mg/kg
	Régulateurs d'acidité	
339	Phosphate de sodium	2 g/kg
500 i)	Carbonate de sodium	)
500 ii)	Bicarbonate de sodium	)
524	Hydroxyde de sodium	) limitée par les BPF
526	Hydroxyde de calcium	)

5. CONTAMINANTS

5.1 METAUX LOURDS

Les produits visés par les dispositions de la présente norme doivent être conformes aux limites maximales fixées par la Commission du Codex Alimentarius.

5.2 RESIDUS DE PESTICIDES

Les produits visés par les dispositions de la présente norme doivent être conformes aux limites maximales de résidus fixées par la Commission du Codex Alimentarius.

6. HYGIÈNE

6.1 Il est recommandé que les produits visés par les dispositions de la présente norme soient préparés et manipulés conformément aux sections appropriées du Code d'usages international recommandé – Principes généraux d'hygiène alimentaire (CAC/RCP 1-1969, Rev. 3-1997) et des autres textes pertinents du Codex tels que les Codes d'usages en matière d'hygiène et les Codes d'usages.

6.2 Depuis la production des matières premières jusqu'au point de consommation, les produits couverts par la présente norme devraient être soumis à une combinaison de mesures de maîtrise pouvant inclure, par exemple, la pasteurisation, et celles-ci devraient se montrer en mesure de parvenir au niveau approprié de protection de la santé publique.

6.3 Les produits doivent satisfaire à l'un quelconque des critères microbiologiques établis conformément aux Principes régissant l'établissement et l'application de critères microbiologiques pour les denrées alimentaires (CAC/GL 21-1997).

7. ÉTIQUETAGE

Outre les dispositions de la Norme générale Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991 ; *Codex Alimentarius*, Volume 1A) et la Norme générale pour l'utilisation de termes de laiterie (CODEX STAN 206-1999), les dispositions spécifiques ci-après s'appliquent:

7.1 NOM DU PRODUIT

Le nom du produit doit être « beurre ». Le mot « beurre », accompagné d'une qualification appropriée, doit être utilisé pour le beurre contenant plus de 95 pour cent de matière grasse.

7.1.1 Le beurre peut porter sur l'emballage une mention indiquant s'il s'agit de beurre salé ou de beurre non salé, conformément à la législation nationale.

7.2 DECLARATION DE LA TENEUR EN MATIERE GRASSE LAITIERE

La teneur en matière grasse laitière doit être déclarée d'une manière jugée acceptable dans le pays de vente au consommateur final, soit i) en pourcentage de la masse, soit ii) en grammes par ration, telle que quantifiée sur l'étiquette, à condition que le nombre de rations soit indiqué, si l'absence d'une telle indication risque d'induire le consommateur en erreur.

7.3 ÉTIQUETAGE DES RECIPIENTS NON DESTINES A LA VENTE AU DETAIL

Les renseignements requis à la Section 7 de la présente norme et aux sections 4.1 à 4.8 de la Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées et, au besoin, les instructions d'entreposage, doivent figurer soit sur le récipient, soit sur les documents d'accompagnement, exception faite du nom du produit, de l'identification du lot et du nom et adresse du fabricant ou de l'emballeur qui doivent être indiqués sur le récipient. Toutefois, l'identification du lot, et le nom et l'adresse du fabricant ou de l'emballeur peuvent être remplacés par une marque d'identification, à condition que cette dernière puisse être clairement identifiée à l'aide des documents d'accompagnement.

8. MÉTHODES D'ÉCHANTILLONNAGE ET D'ANALYSE

Voir Volume 13 du *Codex Alimentarius*.

ANNEXE B

NORME CODEX INTERNATIONALE INDIVIDUELLE POUR LE CHEDDAR

NORME CODEX INTERNATIONALE INDIVIDUELLE POUR LE CHEDDAR
CODEX STAN C-1-1966

1 DÉSIGNATION DU FROMAGE

Cheddar

2 PAYS DÉPOSANT

Royaume-Uni (pays d'origine)

3 MATIÈRES PREMIÈRES

3.1 LAIT UTILISÉ : lait de vache.

3.2 ADDITIONS AUTORISÉES

3.2.1 Additionsnécessaires

- Cultures de bactéries lactiques inoffensives (levain).
- Présure ou autres enzymes coagulantes appropriées.
- Chlorure de sodium.

3.2.2 Additions facultatives

- Chlorure de calcium, max. 200 mg/kg du lait utilisé
- Rocou et bêta-carotène, seuls ou en combinaison max. 600 mg/kg de fromage
- Acide sorbique et ses sels de potassium et de sodium, max. 1000 mg/kg exprimés en acide sorbique
- On peut ajouter pendant la fabrication des enzymes inoffensives d'origine animale ou végétale, susceptibles de favoriser l'affinage ou le développement de l'arôme du fromage de Cheddar, dans une quantité telle que le poids d'extrait sec de la préparation en question ne dépasse pas 1000 mg/kg du lait employé.

4 PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU FROMAGE PRÊT À LA CONSOMMATION

4.1 TYPE (CONSISTANCE) : fromage dur pressé

4.2 FORME : cylindre ou bloc (en forme de cube)

4.3 DIMENSIONS ET POIDS : VARIABLES

4.4 CROÛTE

4.4.1 Consistance : dure

4.4.2 Apparence : lisse ; le fromage peut être recouvert de cire ou enveloppé d'une toile.

4.4.3 Couleur : allant de paille pâle à paille foncé jusqu'à orange ; des blocs sans croûte peuvent être présentés sous pellicules souples, étanche à l'air.

4.5 PÂTE

4.5.1. Texture : ferme, lisse et cireuse

4.5.2 Couleur : uniforme, allant de paille pâle à paille foncé jusqu'à orange.

4.6 TROUS : il ne doit pas y avoir de trous dus à la formation de gaz ; peu ou pas d'ouvertures mécaniques.

4.7 TENEUR MINIMALE EN MATIÈRE GRASSE DANS L'EXTRAIT SEC : 48%.

4.8 TENEUR MAXIMALE EN EAU : 39%

[1] Confirmation provisoire

TENEUR MINIMALE EN EXTRAIT SEC : 61%

4.9 AUTRES CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES : normalement consommé soit doux après trois mois, soit après affinage de 12 mois ou plus. Arôme typique de la variété, variant en intensité de doux à piquant, propre à la fermentation due aux bactéries productrices d'acides lactiques.

5 MÉTHODE DE FABRICATION

5.1 MÉTHODE DE COAGULATION : présure ou autres enzymes coagulantes appropriées.

5.2 TRAITEMENT THERMIQUE

5.2.1 Traitement thermique du lait le lait pour la fabrication peut être chauffé ou pasteurisé à 161° F (71,7° C) pendant 15 secondes.

5.2.2 Traitement thermique du coagulum :le caillé est ensuite coupé et chauffé à 100 - 106°F (37,5 - 40°C) suivant la saison.

5.3 PROCÉDÉ DE FERMENTATION : on ajoute au lait de 1,0 à 2,5% de levain lactique pour donner à la maturation, avant adjonction de la présure, une durée pouvant aller jusqu'à 2 heures.

5.4 Procédé de maturation :après chauffage, le caillé est brassé jusqu'à ce qu'un léger développement de l'acidité soit atteint, ordinairement 0,18 ou 0,19% exprimé en acide lactique.

Le sérum est évacué et le processus de "cheddarisation" - qui peut être conduit dans un récipient séparé - se poursuit. Durant cette phase de la fabrication, le caillé est coupé en blocs, qui sont retournés et progressivement entassés. Pendant ce travail, le caillé est gardé au chaud et le sérum drainé, ce qui, joint au développement de l'acidité, a pour résultat de donner un caillé qui devient plus compact, lisse et élastique. Lorsqu'une acidité assez importante qui peut atteindre 0,90% exprimée en acide lactique, est obtenue, le caillé est broyé.

On ajoute au caillé environ 2,0 - 2,5% de sel, de manière que la concentration du sel dans le fromage soit comprise entre 1,5 et 1,8%.

Le caillé est ensuite mélangé et mis en moules. Les fromages sont stockés, puis gradés. Suivant la température de la cave et l'importance de l'affinage désiré, cet affinage peut durer de 3 à 12 mois.

6 ÉCHANTILLONNAGE ET ANALYSE

Voir le Volume 13 du *Codex Alimentarius*.

7 MARQUAGE ET ÉTIQUETAGE

Seul le fromage répondant aux spécifications de la présente norme peut porter la dénomination "Cheddar". Il doit être étiqueté en conformité des dispositions pertinentes de l'Article 4 de la Norme FAO/OMS No. A.6. "Norme générale pour le fromage". [2]

[2] Actuelle Section 7 de la Norme générale Codex pour le fromage (CODEX STAN A-6-1978, Rév.1-1999)

ANNEXE C

NORME GÉNÉRALE CODEX POUR L'UTILISATION DE TERMES DE LAITERIE

NORME GÉNÉRALE CODEX POUR L'UTILISATION DE TERMES DE LAITERIE

CODEX STAN 206-1999 [1]

1. CHAMP D'APPLICATION

La présente norme s'applique à l'utilisation de termes de laiterie en rapport avec des produits destinés à la consommation ou à un traitement ultérieur.

2. DÉFINITIONS

2.1 Le lait est la sécrétion mammaire normale d'animaux de traite obtenue à partir d'une ou de plusieurs traites, sans rien y ajouter ou en soustraire, destiné à la consommation comme lait liquide ou à un traitement ultérieur.

2.2 Un produit laitier est un produit obtenu à la suite d'un traitement quelconque du lait, qui peut contenir des additifs alimentaires et autres ingrédients fonctionnellement nécessaires au traitement.

2.3 Un produit laitier composé est un produit dans lequel le lait, les produits laitiers ou les constituants du lait forment une partie essentielle en termes de quantité dans le produit final tel que consommé, à condition que les constituants non dérivés du lait ne soient pas destinés à remplacer totalement ou partiellement un quelconque constituant du lait.

2.4 On entend par produit laitier reconstitué le produit obtenu par addition d'eau au produit en poudre ou concentré, en quantité nécessaire pour rétablir le rapport approprié entre l'eau et les matières sèches.

2.5 On entend par produit laitier recombiné le produit obtenu par combinaison de matières grasses laitières et de matières sèches laitières non grasses sous leur forme conservée, avec ou sans adjonction d'eau, pour obtenir la composition du produit laitier approprié.

2.6 Les termes de laiterie correspondent aux noms, appellations, symboles, images ou autres moyens de désigner le lait ou les produits laitiers ou de la suggérer directement ou indirectement.

3. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Les denrées alimentaires doivent être décrits ou présentés de façon à assurer des termes de laiterie réservés au lait et aux produits laitiers, à protéger le consommateur des risques de confusion ou d'erreur et à assurer des pratiques commerciales loyales.

4. UTILISATION DES TERMES DE LAITERIE

4.1 CRITERES GENERAUX

4.1.1 Le nom du produit doit être déclaré conformément à la Section 4.1 de la Norme générale du Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991; *Codex Alimentarius*, Volume 1A).

4.1.2 Un ou plusieurs mots désignant l'animal ou, dans le cas d'un mélange, tous les animaux d'où provient le lait devront être insérés immédiatement avant ou après le nom du produit. Cette précision n'est pas nécessaire si son omission ne risque pas d'induire le consommateur en erreur.

4.2 UTILISATION DU TERME LAIT

4.2.1 Seul un produit répondant à la définition de la Section 2.1 peut être appelé "lait". Si un tel produit est mis en vente en tant que tel, il sera appelé "lait cru" ou désigné par un autre terme approprié, s'il n'y a pas de risque d'erreur ou de confusion pour le consommateur.

---

[1] Cette Norme a remplacé le code de principes concernant le lait et le produits laitiers.

4.2.2 Le lait qui a été modifié dans sa composition par l'addition et/ou le retrait de constituants du lait peut être identifié par un nom utilisant le terme "lait", à condition qu'une description claire de la modification à laquelle le lait a été soumis soit placée à proximité immédiate du nom.

4.2.3 Nonobstant les dispositions de la Section 4.2.2 de la présente norme, le lait qui a été ajusté du point de vue de la teneur en matière grasse et/ou protéines et qui est destiné à la consommation directe, peut également être appelé "lait", à condition que:

- il ne soit vendu que dans les pays où un tel ajustement est autorisé;
- les limites minimales et maximales de la teneur en matière grasse et/ou protéines (selon le cas) du lait ajusté soient spécifiées dans la législation du pays de vente. Dans ce cas, la teneur en protéines doit pas se situer dans les limites de variation naturelle en vigueur dans ce pays;
- l'ajustement a été effectué conformément aux méthodes autorisées par la législation du pays de vente et seulement par addition et/ou retrait de constituants du lait sans altérer le rapport entre les protéines de lactosérum et la caséine;
- l'ajustement soit déclaré conformément à la Section 4.2.2 de la présente norme.

4.3 UTILISATION DES NOMS DES PRODUITS LAITIERS DANS LES NORMES CODEX SUR LES PRODUITS

4.3.1 Seul un produit répondant aux dispositions d'une norme du Codex pour un produit laitier peut être désigné par le nom spécifié dans la norme du Codex pour le produit concerné.

4.3.2 Nonobstant les dispositions de la Section 4.3.1 de la présente norme et la Section 4.1.2 de la Norme générale du Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991), un produit laitier peut être désigné par le nom spécifié dans la norme du Codex pour le produit laitier concerné, s'il a été fabriqué à partir de lait et que l'on a ajusté la teneur en matière grasse et/ou protéines en respectant les critères de composition prévus dans la norme pertinente.

4.3.3 Les produits qui ont été modifiés par l'adjonction et/ou le retrait de constituants du lait peuvent être désignés par un nom dans lequel l'appellation du produit laitier concerné est associée à une description claire de la modification à laquelle le produit laitier a été soumis, à condition que les caractéristiques essentielles du produit soient maintenues et que les limites des modifications de composition soient indiquées dans les normes concernées comme approprié.

4.4 UTILISATION DES TERMES POUR LES PRODUITS LAITIERS RECONSTITUES ET RECOMBINES

Le lait ou un produit laitier peut être désigné par une appellation spécifiée dans la norme du Codex pour le produit laitier pertinent lorsqu'il a été obtenu à partir de lait recombiné ou reconstitué ou par recombinaison ou reconstitution de produits laitiers, conformément à la Section 4.1.2 de la Norme générale du Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (CODEX STAN 1-1985, Rev.1-1991), s'il n'y a pas de risque de confusion ou d'erreur pour le consommateur.

4.5 UTILISATION DES TERMES POUR LES PRODUITS LAITIERS COMPOSES

Un produit répondant à la description de la Section 2.3 peut être désigné par l'appellation "lait" ou par le nom réservé à un produit laitier le cas échéant, à condition qu'une description claire de tous les autres ingrédients le caractérisant (tels qu'aliments aromatisants, épices, fines herbes et arômes naturels) soit indiquée à proximité immédiate du nom.

4.6 UTILISATION DE TERMES DE LAITERIE POUR D'AUTRES PRODUITS

4.6.1 Les appellations auxquelles il est fait référence dans les Sections 4.2 à 4.5 ne peuvent être intéressées comme noms ou sur la déclaration d'étiquetage, que pour le lait, les produits laitiers ou les produits laitiers composés.

4.6.2 Toutefois, la disposition indiquée dans la Section 4.6.1 ne s'applique pas à l'appellation d'un produit dont la nature exacte est évidente selon l'usage traditionnel ou lorsque l'appellation est clairement utilisée pour décrire une qualité caractéristique du produit non laitier.

4.6.3 S'agissant d'un produit qui n'est ni du lait, ni un produit laitier, ni un produit laitier composé, aucune étiquette, aucun document commercial, matériel publicitaire ou autre forme quelconque de présentation au point de vente n'est utilisé s'il prétend, implique ou suggère que le produit est du lait, un produit laitier ou un produit laitier composé, ou s'il fait référence à un ou plusieurs de ces produits.[2]

4.6.4 Toutefois, en ce qui concerne les produits dont il est question à la Section 4.6.3, qui contiennent du lait ou un produit laitier, ou des constituants du lait, qui sont essentiels pour caractériser le produit, le mot "lait" ou le nom d'un produit laitier peut être utilisé dans la description du véritable nom du produit, à condition que les constituants non dérivés du lait ne soient pas destinés à remplacer totalement ou partiellement un quelconque constituant du lait. Pour ces produits, des termes de laiterie peuvent être utilisés seulement si le consommateur n'est pas induit en erreur.

Si toutefois le produit final est destiné à remplacer le lait, un produit laitier ou un produit laitier composé, un terme de laiterie ne doit pas être utilisé.

Pour les produits dont il est question à la Section 4.6.3 qui contiennent du lait, un produit laitier ou un constituant du lait, qui ne sont pas essentiels pour caractériser le produit, le terme de laiterie ne peut être utilisé que dans la liste des ingrédients, conformément à la Norme générale du Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (CODEX STAN 1-1985, Rev.1-1991). Pour ces produits, des termes de laiterie ne peuvent pas être utilisés à d'autres fins.

5. ÉTIQUETAGE DES DENRÉES ALIMENTAIRES PRÉEMBALLÉES

Le lait, les produits laitiers, les produits laitiers composés préemballés sont étiquetés conformément à la Section 4 de la Norme générale du Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991), à moins qu'il n'en soit expressément prévu autrement dans une norme spécifique du Codex ou dans la Section 4 de la présente norme.

---

[2] Sont exclus les noms descriptifs définis à la section 4.1.1.3 de la Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées et les listes d'ingrédients définies à la section 4.2.1.2 de la norme à condition que le consommateur ne soit pas induit en erreur.